

Risicoanalyse Integriteit

Afdeling Werk & Inkomen - Gemeente Helmond

EINDRAPPORTAGE

Governance & Integrity Nederland

Adres : Westzijde 78, 1506 EG Zaandam

Contactpersoon secretariaat : Marga Lamers

E-mail : m.lamers@gi-nederland.com

Telefoon : 088-7000400

KvK : 34325429

Btw : NL 820398160 B01

Bank : NL46INGB0004419288

Risicoanalyse Integriteit afdeling Werk en Inkomen, gemeente Helmond

Uitgave : 25 februari 2014

Documentnummer : 2014GI001

Analisten : Frank Bijen, Moniek Bouland, Nikki Brörmann,
Alexander de Waele, Esther Sinnema

Contactpersoon : Moniek Bouland

E-mail : m.bouland@gi-nederland.com

Managementsamenvatting

Werkprocessen op de gemeentelijke afdeling Werk & Inkomen zijn inherent (dat wil zeggen: naar hun aard) kwetsbaar waar het gaat om integriteit. Bestuurders en ambtenaren in Helmond zijn zich van deze kwetsbaarheid terdege bewust. De afgelopen jaren zijn er in Helmond dan ook stappen gezet om de processen binnen de afdeling W&I te onderzoeken en waar nodig aan te passen. Het besluit om Governance & Integrity een 'risicoanalyse integriteit' te laten uitvoeren kan in dit licht worden begrepen.

Uit deze risicoanalyse concluderen wij dat er, ondanks reeds doorgevoerde verbeteringen (met name op het vlak van toezicht & controle en financieel beheer), vooralsnog sprake blijft van drie structurele zwakten in de beheersing. Daarmee hangen risico's samen die zich in vier categorieën laten verdelen. Drie risicoverhogende factoren vergroten de waarschijnlijkheid en/of impact van de gevonden risico's.

1. Leeswijzer

Om de bevindingen in deze rapportage goed te kunnen interpreteren dient de lezer vooraf kennis te nemen van het volgende:

- Een risicoanalyse is primair bedoeld om op te sporen wat op het gebied van integriteit mis *zou kunnen* gaan in een organisatie. De in deze rapportage als 'risico' gemarkeerde situaties zijn dus geen feitelijk geconstateerde integriteitschendingen.
- Dit rapport is een uitzonderingsrapportage: zaken die goed op orde zijn en waar geen integriteitsrisico's uit voortvloeien, worden niet genoemd.
- De analyse, beschrijving en inschatting van de risico's die zijn opgenomen in deze rapportage zijn uitgevoerd langs de lijnen van een methodiek die in hoofdstuk 1 wordt toegelicht.

2. Samenvatting conclusies

Conclusie 1 – De afdeling W&I in Helmond is, net als andere organisaties waar uitkeringsprocessen worden uitgevoerd, inherent kwetsbaar waar het gaat om integriteit.

Deze kwetsbaarheid vloeit voort uit de taak die de afdeling W&I heeft om het beheer te voeren over grote stromen overheidsgeld. Medewerkers onderhouden voor het uitvoeren van hun taak langdurige één-op-één contacten met burgers in precare levensomstandigheden, waarbij sprake is van een scheve machtsverhouding. Zij werken daarbij met zeer privacygevoelige informatie en hebben toegang tot de informatiesystemen. Het werkveld van de afdeling W&I – het uitkeringsproces – is vanwege de hoge politieke gevoeligheid voortdurend aan verandering onderhevig. Ook dit draagt bij aan de inherente risico's.

Deze rapportage geeft een indruk van de aard van de kwetsbaarheid van het uitkeringsproces, die behalve tot zorgvuldig handelen ook tot realisme noopt: integriteitschendingen binnen het

gemeentelijke uitkeringsproces zijn een serieus te nemen probleem, dat ernstig is, maar niet nieuw, eenvoudig te bestrijden of geheel uit te bannen. De ambitie zou dan ook niet moeten zijn om de afdeling W&I schendingvrij te maken, maar om medewerkers zo goed mogelijk te beschermen, integriteitschendingen zo veel mogelijk te voorkomen en bij medewerkers de bereidheid te creëren om schendingen die desondanks toch voorkomen op zorgvuldige wijze aan de orde te stellen.

Conclusie 2 – Op basis van de uitgevoerde risicoanalyse zijn drie structurele zwakten in de beheersing van de afdeling W&I aan te wijzen die zowel de kans op integriteitschendingen als de impact ervan groter maken.

Juist de processen in organisaties die inherent kwetsbaar zijn voor integriteitschendingen dienen voldoende te worden beheerst, om de kans te verlagen dat risico's zich daadwerkelijk in integriteitschendingen vertalen en/of om de impact daarvan in te perken. Op basis van de risicoanalyse zijn bij de afdeling W&I van Helmond drie structurele zwakten in de beheersing aan te wijzen:

- 1) Er zitten onvolkomenheden in registratie, beheer en analyse van gegevens in het administratieve systeem. De digitale uitkeringsadministratie kan beter worden benut. De organisatie heeft behoefte aan meer relevante stuur- en managementinformatie, zowel op organisatie- en procesniveau als op individueel niveau. Er zitten een aantal zwakten in de beveiliging van digitale en fysieke informatie.
- 2) Er zijn verbeterpunten op het gebied van toezicht en controle. Interne controle vindt altijd achteraf plaats, op basis van een steekproef en gaat niet verder dan wat er in het dossier staat. Daarnaast is de interne controle in kwantitatief opzicht onderbezet. Er zijn enkele zwakten gevonden in het financiële beheersysteem.
- 3) Er zijn verbeterpunten op het gebied van inkoopmanagement en contractbeheer. De inkoop-expertise waar de afdeling W&I over kan beschikken, wordt in de praktijk nogal eens gepasseerd. Contractmanagement wordt onvoldoende geëvalueerd door specialisten.

Conclusie 3 – Binnen de afdeling W&I is sprake van enkele onnodige integriteitsrisico's.

Uit de uitgevoerde analyse blijkt dat de beheersing van diverse processen op dit moment te wensen overlaat. In combinatie met de inherente risico's van de afdeling W&I levert dit enkele specifieke integriteitsrisico's op, die onnodig zijn. Deze risico's kunnen beter worden beheerst dan nu gebeurt. Het gaat om de volgende risico's:

- 1) *Risico's op fraude en verduistering.* Er kan sprake zijn van belangenverstrengeling en overige oneigenlijke motieven bij inkoop van goederen of diensten. Er bestaat een risico op verduistering van (uitkerings-)gelden en de mogelijkheid om misbruik te maken van de bevoegdheid om cliënten goederen te laten aanschaffen. Medewerkers kunnen van het bovenstaande valselijk beschuldigd worden.
- 2) *Risico's samenhangend met de discretionaire bevoegdheid van de klantbegeleider.* Deze risico's vloeien voort uit de aard van de klantrelatie en de beslissruimte van de klantbegeleider. Deze

risico's liggen op het vlak van willekeur, het laten meewegen van oneigenlijke motieven bij beslissingen ten aanzien van de klant en misbruik van macht en afhankelijkheid.

- 3) *Risico's samenhangend met de grote hoeveelheden gevoelige informatie.* Er bestaat een risico op onzakelijke bevraging van diverse systemen en het fysieke archief. De beheersmaatregelen die moeten voorkomen dat medewerkers op onzakelijke wijze gebruikmaken van de informatie die hun bij de uitvoer van hun uitkeringstaak ter beschikking staat, kunnen effectiever worden ingezet.
- 4) *Veiligheidsrisico's.* In beperkte mate staan medewerkers tijdens de uitvoering van werkzaamheden bloot aan veiligheidsrisico's als agressie en bedreiging en buiten het werk aan veiligheidsrisico's als contact zoeken (eventueel via social media) of hinderlijk volgen.

Conclusie 4 – Drie belangrijke risicoverhogende factoren hebben een negatief effect op het risicoprofiel van de afdeling W&I.

Risicoverhogende factoren zijn op zichzelf geen integriteitsrisico, maar kunnen de waarschijnlijkheid of de impact van bepaalde risico's wel vergroten. Bij de afdeling W&I zijn drie belangrijke risicoverhogende factoren waargenomen:

- 1) *Verschillen in grondhouding.* Er bestaat een afstand tussen twee verschillende taakopvattingen ('grondhoudingen') over de uitvoering van de W&I-processen.
- 2) *Gepercipieerde onveiligheid.* Bij een aantal medewerkers bestaat een gevoel van onveiligheid binnen de afdeling W&I. In verband daarmee kunnen worden genoemd: de verhouding tussen vaste en tijdelijke krachten; speculaties rond enkele personeelskwesties; meer sturing op resultaatgericht werken.
- 3) *Gebrek aan structurele aandacht voor integriteit en kwetsbaarheid.* Er is weinig aandacht voor de beschermende, preventieve en niet-repressieve dimensie van integriteit(beleid).

Conclusie 5 – De combinatie van inherente kwetsbaarheid (conclusie 1), drie zwakten in de beheersing (conclusie 2), vier typen risico's (conclusie 3) en drie risicoverhogende factoren (conclusie 4) heeft belangrijke gevolgen voor de afdeling W&I en haar medewerkers.

Deze combinatie leidt ertoe dat de bescherming van de medewerkers van de afdeling W&I voorsnog te wensen overlaat. Zij zijn op dit moment niet optimaal beschermd tegen verleidingen die hun werk met zich meebrengt en tegen valse of lastig weerlegbare beschuldigingen.

Dit is het geval, ondanks belangrijke verbetermaatregelen die de afdeling W&I de afgelopen jaren heeft doorgevoerd om zwakten in de beheersmaatregelen aan te pakken. Deze maatregelen hebben een significant risicoverlagend effect gehad. Ten aanzien van controle en toezicht wordt meer gestuurd op accuraat gegevensbeheer, kwaliteitscoaches hebben een sterkere toezichthoudende rol gekregen en er wordt meer gedaan met managementinformatie. Ten aanzien van het financiële beheer is bij cruciale processen functiescheiding ingevoerd en is het opsporen van onregelmatigheden aan de hand van data-analyse geïntensiveerd.

Tegen de achtergrond van deze inspanningen kan worden geconstateerd dat er een stijgende lijn is ingezet. Dit laat onverlet dat de bescherming van de medewerkers op belangrijke punten nog verbetering behoeft.

3. Samenvatting aanbevelingen

Aan het slot van deze rapportage worden aanbevelingen geformuleerd en vervolgstappen benoemd. Het gaat om tien concrete aanbevelingen:

- 1) Versterk de interne controle op de uitvoering in kwantitatief en kwalitatief toezicht
- 2) Verbeter de financiële beheersing in samenspraak met interne specialisten en accountants
- 3) Meet de performance van de afdeling W&I en vergelijk die door de tijd en met andere gemeenten
- 4) Verbeter het databeheersysteem
- 5) Stuur uitkeringsgerechtigden een jaaroverzicht van de uitkering en extra's
- 6) Verbeter de communicatie in algemeen en in het bijzonder die omtrent HR-beslissingen; maak een eind aan slepende arbeidsconflicten
- 7) Verbeter de beveiliging van dossiers en controleer op onzakelijke bevraging van informatiesystemen
- 8) Verbeter de werking van inkoop- en contractmanagement
- 9) Voer met terugwerkende kracht gedetailleerd dossieronderzoek uit op het gebied van enkele kwetsbare processen
- 10) Geef structurele aandacht aan integriteit

Inhoudsopgave

1	Inleiding	8
2	Inherente kwetsbaarheid van W&I-processen	10
3	Structurele zwakten in beheersing	13
4	Belangrijke integriteitrisico's	19
5	Risicoverhogende factoren	25
6	Aanbevelingen	29

1 Inleiding

1.1 De opdracht

In opdracht van de gemeentesecretaris van de gemeente Helmond heeft Governance & Integrity Nederland (G&I) een risicoanalyse op het gebied van integriteit uitgevoerd. Deze analyse vond plaats bij de afdeling Werk & Inkomen, van december 2013 tot mid-februari 2014. Voor u ligt de eindrapportage.

1.2 Vraagstelling, methodiek en definities

Een risicoanalyse op het gebied van integriteit (RAI) is bedoeld om inzicht te verschaffen in de integriteitsrisico's die een organisatie als geheel, maar vooral ook medewerkers van die organisatie lopen in een bepaald proces of organisatieonderdeel.

Analisten van G&I hebben met in totaal veertig medewerkers een uitgebreid interview gehouden (gemiddelde duur: 1,5 tot 2 uur). Daarnaast hebben zij informeel met medewerkers gesproken en hebben zij, waar mogelijk, meegelopen en meegekeken tijdens de uitvoering van dagelijkse werkzaamheden. Verder is beperkt onderzoek gedaan aan de hand van diverse schriftelijke bronnen.

De centrale vraag voor de risicoanalyse bij de afdeling Werk & Inkomen (hierna: 'de Afdeling') luidt: zijn medewerkers voldoende beschermd tegen de verleidingen die horen bij de werkzaamheden die zij binnen de Afdeling uitvoeren, tegen schendingen door anderen (collega's, gasten, leidinggevenden etc.) en tegen valse of lastig onderzoekbare beschuldigingen?

Waar deze bescherming te wensen overlaat, ontstaan risico's. Een risicoanalyse belicht zowel inherente als specifieke risico's. De kwetsbaarheid van de Afdeling is deels terug te voeren op de aard van het proces zelf (inherente risico's), deels ook op de wijze waarop bij de Afdeling processen zijn georganiseerd (specifieke risico's).

Alle aangetroffen risico's worden beoordeeld op 'waarschijnlijkheid' en 'impact':

- De eerste kwalificatie laat zien hoe waarschijnlijk het is dat een risico zich in de praktijk manifesteert in de vorm van concrete schendingen.
- De tweede kwalificatie is een inschatting van de schade die een dergelijke schending zou kunnen opleveren.

Behalve over risico's wordt in de tekst ook over risicoverhogende factoren gesproken. Dat zijn factoren die op zichzelf geen integriteitsrisico zijn, maar die de waarschijnlijkheid en/of de impact van bepaalde risico's wel kunnen vergroten. Vaak is één risicoverhogende factor van invloed op meer dan één risico. Dit brengt als voordeel met zich mee dat het aanpakken van die ene risicoverhogende factor zal bijdragen aan een betere beheersing van al die verschillende risico's.

1.3 Opmerkingen bij de toegepaste methodiek

Voor een goede interpretatie van de bevindingen uit deze rapportage is het belangrijk kennis te nemen van enkele algemene kenmerken van risicoanalyses:

- De in deze rapportage als ‘risico’ bestempelde situaties zijn geen feitelijk geconstateerde integriteitschendingen.
- Een risicoanalyse biedt een beschrijving en verklaring van situaties die zich binnen de organisatie mogelijk zullen voordoen. Leidend is de vraag welke risico’s er ook na invoering van diverse beheersmaatregelen in de praktijk overblijven. Niet de aanwezigheid van bepaalde maatregelen, maar hun werkelijk risicoreducerende werking staat voorop.
- Een risicoanalyse is een preventief instrument, gericht op organisatieontwikkeling: door de risico’s in beeld te brengen en, voor zover mogelijk, te beheersen kan worden voorkomen dat ongewenste situaties zich in de toekomst (opnieuw) zullen voordoen. Anders gezegd: de focus ligt bij de organisatie als geheel (niet bij individuele medewerkers) en bij mogelijkheden in de toekomst (niet bij gebeurtenissen uit het verleden).
- Deze risicoanalyse heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage. Dit impliceert dat in de rapportage slechts die elementen zijn opgenomen die als risico of zwakke plek in het proces worden beschouwd. Risico’s die voldoende beheerst zijn, zijn niet opgenomen. Hetzelfde geldt voor goed functionerende beheersmaatregelen.

1.4 Woord van dank

G&I is erkentelijkheid verschuldigd aan alle medewerkers van de gemeente Helmond die op welke wijze dan ook een bijdrage hebben geleverd aan de uitvoering van deze deelanalyse. In het bijzonder zijn wij dank verschuldigd aan de medewerkers van de afdeling Werk & Inkomen. Zij hebben ons ruimhartig deelgenoot gemaakt van hun werkpraktijk en ervaringen en van de vraagstukken waarvoor zij zich geplaatst zien. Dankzij hun bijdrage aan het maken van de selectie van kandidaten voor de interviews hebben wij een goede dwarsdoorsnede van het medewerkersbestand kunnen spreken. Onze speciale dank gaat uit naar Marc van de Ven, die ons gastvrij heeft ontvangen en ons alle ruimte heeft gegeven bij de planning en uitvoering, en naar Tamara Leijsten, die zeer vaardig de logistieke kant van de analyse heeft helpen organiseren.

2 Inherente kwetsbaarheid van W&I-processen

2.1 Inleiding

Gemeenten in Nederland dragen zorg voor een adequate uitvoering van een aantal wettelijke regelingen op het gebied van sociale zekerheid. Onder andere de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB), uitvoering van het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ) en het besteden van het participatiebudget is bij gemeenten neergelegd. De organisatieonderdelen binnen een gemeente die zich bezighouden met het uitvoeren van de genoemde regelingen, het verstrekken van uitkeringen en het verbeteren van de participatie van niet-werkenden zijn ‘van nature’, altijd en overal kwetsbaar als het gaat om integriteit.

In dit hoofdstuk wordt de inherente kwetsbaarheid van wat we voor het gemak ‘W&I-processen’ zullen noemen nader toegelicht. De ambitie is niet om deze inherente kwetsbaarheid volledig in kaart te brengen en wetenschappelijk te doorgronden. Het doel van de schets is om een opmaat te bieden voor de analyse van het specifieke risicoprofiel van de afdeling Werk & Inkomen van de gemeente Helmond – het onderwerp waaraan de overige hoofdstukken van dit rapport zijn gewijd. De achtergrondinformatie uit dit eerste hoofdstuk geeft een indruk van de aard van de kwetsbaarheid en de complexiteit van beheersing van de uitgevoerde processen. Die resulteert in twee belangrijke constatering:

- De kwetsbaarheid van deze afdelingen en processen is niet nieuw en geldt niet alleen voor de afdeling W&I van de gemeente Helmond, maar feitelijk voor alle gemeentelijke organisaties waar deze processen worden uitgevoerd.
- De beheersing van risico’s kan van organisatie tot organisatie verschillen, maar bij geen enkele van de betreffende afdelingen kunnen kwetsbaarheden en risico’s geheel worden weggenomen.

Beide constatering nopen zowel tot voldoende en blijvende aandacht voor het onderwerp, als tot realisme. Het streven moet niet zijn een risico- en schendingvrije organisatie te creëren. Het streven moet daarentegen zijn om medewerkers zo goed mogelijk te beschermen, integriteitschendingen zo veel mogelijk te voorkomen en bij medewerkers de bereidheid te creëren om schendingen die desondanks toch voorkomen op een zorgvuldige wijze aan de orde te stellen.

De inherente kwetsbaarheid van alle W&I-processen en -afdelingen komt voort uit een aantal factoren waarvan er hier enkele zullen worden belicht:

- beheer van grote stromen overheidsgeld;
- omgang met kwetsbare groepen;
- grote hoeveelheden privacygevoelige informatie;
- een sterk volatiel beleidsveld en hoge politieke gevoeligheid.

2.2 Beheer van grote stromen overheidsgeld

Nederlandse gemeenten zijn belast met het uitvoeren van de Participatiewet, WWB en BBZ. Daarmee zijn grote stromen overheidsgeld gemoeid. Het beheer van dergelijke geldstromen levert evident een inherente kwetsbaarheid op. Het adagium 'waar geld is, zijn risico's' geldt ook hier. Voor medewerkers, maar vooral voor burgers (particulieren en bedrijven) ontstaan verleidingen om geldstromen in hun eigen voordeel af te buigen. Zo ontstaan ook de inherente risico's op fraude en verduistering – waar het gaat om het uitvoeren van de uitkering, maar ook waar het gaat om het besteden van bijvoorbeeld het participatiebudget. Daarnaast is altijd de mogelijkheid aanwezig dat kwaadwillende cliënten proberen medewerkers om de tuin te leiden, valse informatie aan hen te verstrekken en via of ondanks hen te frauderen. Verder bestaat voor medewerkers altijd het risico van valse of lastig onderzoekbare beschuldigingen aan hun adres.

2.3 Langdurige omgang met kwetsbare groepen

Bij de uitvoering van W&I-processen is sprake van een scheve machtsverhouding. Medewerkers bekleden een machtspositie: zij zijn geautoriseerd om besluiten te nemen die ingrijpend kunnen zijn voor de kwetsbare, in zekere zin afhankelijke cliënt. De afhankelijkheid is het grootst bij de meest kwetsbare groepen: cliënten met urgente, zware problematiek en weinig perspectief, schrijnende gezinssituaties, cliënten in een sociaal isolement, ex-gedetineerden, daklozen en mensen in een inburgeringstraject. Klantbegeleiders bouwen door de langdurige omgang een band op met de uitkeringsgerechtigde. Ze nemen zwaarwegende beslissingen ten aanzien van deze klant en worden vaak waargenomen als machtig en invloedrijk, zeker in verhouding tot de cliënt.

Omgang met deze kwetsbare groepen brengt een aantal inherente risico's met zich mee, zoals misbruik van de beschreven machtspositie of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden. Waar de omgang met de cliënt intensief, langdurig, persoonlijk en/of een-op-een is, neemt de kwetsbaarheid toe. Net zoals het geval is bij andere professionals die in direct contact staan en vanuit een machtspositie omgaan met kwetsbare groepen, is er bovendien sprake van kwetsbaarheid die voortkomt uit vraagstukken op het vlak van nabijheid en afstand en de grens aan hulpverlening. Welke omgang met cliënten is toegestaan? Welke behandeling of fysieke benadering toegestaan? Welke extra hulp mag er worden verleend? Wat is nog toelaatbaar en wat niet?

2.4 Grote hoeveelheden privacygevoelige informatie

Bij de uitvoering van hun werk is het onvermijdelijk dat medewerkers van de Afdeling te maken krijgen met gevoelige en zeer persoonlijke informatie over cliënten. Klantbegeleiders hebben een juridische grondslag om van hun cliënten dergelijke informatie te vragen, te ontvangen en te inspecteren. Dat draagt bij aan de hierboven beschreven machtsverhouding ten opzichte van de cliënt. Daarnaast hebben klantbegeleiders toegang tot een reeks aan informatiesystemen die zij gebruiken om hun uitvoerende en controlerende taak uit te voeren. Een autorisatie voor toegang tot dergelijke informatie in grote hoeveelheden brengt altijd kwetsbaarheid met zich mee. Er zijn in ernst

en aard variërende vormen van misbruik mogelijk (van 'zomaar' inzien tot commercieel of crimineel exploiteren). Op afdelingen W&I speelt altijd de afweging tussen enerzijds toegankelijkheid van informatie (met voordelen op het gebied van kwaliteit, efficiency en service in de uitvoering) en anderzijds gegevensbeveiliging, privacy en bescherming (met een risico op overregulering).

2.5 Een sterk volatiel en politiek gevoelig beleidsveld

Het werken aan 'de uitkeringsopdracht', op het vlak van sociale zekerheid en werkgelegenheid, is bij uitstek een beleidsveld dat politiek gevoelig of politiek gedreven kan worden genoemd. In de wijze waarop met W&I-beleidsvelden wordt omgegaan kan zowel landelijk als lokaal een politieke kleur tot uitdrukking worden gebracht. Het beleid ten aanzien van de uitkeringsopdracht verandert hierdoor in hoog tempo en niet steeds in dezelfde richting. Daarnaast zijn er belangrijke *drivers* als de economische crisis die de opdracht complex en van groot belang maken.

De volatiliteit van het beleid brengt voor iedere W&I-afdeling kwetsbaarheid met zich mee. Mensen kunnen zich niet altijd aan het gewijzigde beleid conformeren, voelen zich er niet bij thuis. Denk aan medewerkers die voor de uitkeringsinstantie zijn gaan werken onder een ander politiek gesternte. Scherpe beleidswijzigingen of controversieel geacht beleid, maar vooral fervente voor- en tegenstanders van dat beleid kunnen de onderlinge verhoudingen binnen een organisatie sterk onder druk zetten. Blijvende weerstand tegen beleid levert daarnaast ook kwetsbaarheid op in de dagelijkse uitvoering. Wanneer er veel weerstand is, wanneer medewerkers de uitvoering van beleid of een bepaalde beleidsregel echt verwerpelijk achten, kan de verleiding tot sabotage ontstaan: het niet of niet zoals bedacht toepassen van beleid (al dan niet zwijgend), het maken van ongeoorloofde uitzonderingen en negeren of weggijken in allerlei vormen.

Snelle opeenvolging van wijzigingen en maatregelen heeft daarnaast ook een praktische kant die de kwetsbaarheid verhoogt: nieuw beleid impliceert vaak organisatorische veranderingen. Processen, organisatiestructuren en werkwijzen moeten worden aangepast. Wanneer die wijzigingen niet de kans krijgen goed geïmplementeerd en geïntegreerd te raken, wanneer gedurende de implementatie al nieuwe wijzigingen op stapel staan, wanneer veranderingen, reorganisaties en wisselingen zich blijven opvolgen, dan heeft dat niet alleen nadelige gevolgen voor de onderlinge verhoudingen en het welbevinden van medewerkers, maar ook voor de bedrijfsvoering: het kan de kwaliteit en zorgvuldigheid van werken nadelig beïnvloeden.

Ten slotte kan politieke gevoeligheid ook druk of inmenging van politici met zich meebrengen. In die gevallen neemt de kwetsbaarheid toe, zeker waar de onafhankelijkheid van de organisatie en gelijkheid tussen cliënten in het geding dreigen te komen.

3 Structurele zwakten in beheersing

3.1 Inleiding

Juist processen die inherent (dus: naar hun aard) kwetsbaar zijn dienen voldoende te worden beheerst, om de kans te verlagen dat risico's zich daadwerkelijk in integriteitschendingen vertalen en/of om de impact daarvan in te perken. W&I-processen zijn, zoals is uiteengezet in hoofdstuk 2, evident en inherent kwetsbaar als het gaat om integriteit. Goede beheersing is hier dus uiterst belangrijk. Zwakten in de beheersing maken de kans op schendingen én de impact ervan groter.

Op basis van de uitgevoerde risicoanalyse zijn drie structurele zwakten in het beheerssysteem van de afdeling W&I van de gemeente Helmond aan te wijzen. Deze zullen hieronder worden besproken. Een belangrijke constatering vooraf is dat het grotendeels zwakten betreft die al eerder door de organisatie zijn geïdentificeerd. Op alle drie de terreinen is de afgelopen jaren in belangrijke mate vooruitgang geboekt. In de rapportage van een risicoanalyse hoort een uitgebreide opsomming van dergelijke eerder getroffen maatregelen niet thuis. Genoemd worden, conform de eerder geschetste opdracht en werkwijze (zie hoofdstuk 1), de zwakten die op dit moment, ook na de verbeteringen van de afgelopen jaren, nog bestaan.

Wij vonden de volgende drie structurele zwakten in het beheerssysteem van de afdeling W&I:

- onvolkomenheden in registratie, beheer en analyse van gegevens in het administratieve systeem;
- kwalitatieve en kwantitatieve verbeterpunten op het gebied van toezicht en controle;
- kwalitatieve verbeterpunten op het gebied van inkoopmanagement en contractbeheer.

3.2 Onvolkomenheden in registratie, beheer en analyse van gegevens

Binnen de afdeling W&I in Helmond wordt gebruikgemaakt van diverse geautomatiseerde systemen. Het samenstel van systemen wordt door medewerkers nog al eens als 'te complex' omschreven. Medewerkers geven aan dat ze veel en vaak hetzelfde moeten registreren. Wellicht mede vanwege deze perceptie laat de vulling van met name de digitale uitkeringsadministratie (GWS4All) te wensen over, met name waar het gaat om volledigheid. Zaken die ingevuld moeten zijn worden soms niet, niet volledig of niet goed geregistreerd. Het systeem is niet of nauwelijks dwingend en biedt ruimte aan een persoonlijke stijl. Medewerkers kunnen velden niet, summier of uitgebreid vullen. Dit heeft nadelige gevolgen op het gebied van toezicht, kwaliteitszorg en onderlinge vervanging (bij ziekte bijvoorbeeld). De afdeling heeft het belang van gegevensbeheer, van kwalitatief goede en volledige vulling, onderkend. Om verbeteringen mogelijk te maken is formatie vrijgemaakt en een gegevensbeheerder aangesteld. Daardoor wordt het steeds beter mogelijk om medewerkers aan te spreken op onvolledig of onjuist vullen van het systeem.

De organisatie heeft behoefte aan meer relevante stuur- en managementinformatie, zowel op organisatie- en procesniveau als op individueel niveau. Goede management- en stuurinformatie is van groot belang voor toezicht, controle en beoordeling. Het systeem biedt voldoende mogelijkheden, maar in de praktijk staan de onvolwaardige vulling en analysecapaciteit dit gebruik nog in de weg. Binnen de organisatie wordt gewerkt aan een set management-informaticijfers (of prestatie-indicatoren). Dit stuit tot op heden in bepaalde teams op weerstand en vertraging.

Bij de scope en reikwijdte van deze risicoanalyse past geen totaalbeoordeling op het punt van informatiebeveiliging. Daarvoor is nader onderzoek nodig. Tijdens de interviews zijn op het punt van informatieveiligheid drie relevante zwakten aangetroffen:

- *Autorisatiemanagement*

Het beheer van autorisaties is voor verbetering vatbaar. Diverse medewerkers hebben aangegeven dat zij bevoegdheden binnen het systeem hebben, dat zij wijzigingen kunnen doorvoeren, die niet bij hun functie passen. Bevoegdheden binnen en buiten het systeem lopen dan uiteen. Vooral bij kwetsbare activiteiten leidt het onbevoegd kunnen wijzigen of toevoegen tot risico's.

- *Beveiliging van fysieke dossiers*

De Afdeling is momenteel in een transitie van papieren archief naar digitaal archief. Een deel van de dossiers is gedigitaliseerd, maar er zijn nog steeds papieren dossiers nodig bij het uitvoeren van de werkzaamheden. De beveiliging van de papieren dossiers op het kantoor van de Afdeling is niet optimaal. Een ieder die zich toegang weet te verschaffen tot het beschermde gedeelte van het kantoor heeft tamelijk gemakkelijk toegang tot alle dossiers. Dossiers 'slingeren' ook nog wel op werkplekken of zijn tijdelijk of permanent onvindbaar. Het nieuwe werken en flexwerken hebben ertoe geleid dat klantbegeleiders vaker thuis werken. Dit brengt met zich mee dat nu en dan papieren dossiers mee naar huis worden genomen. Dit vormt een groot risico voor de klantbegeleiders en de Afdeling.

- *Beveiliging van gegevens bij externe consultant*

Medewerkers geven aan vraagtekens te hebben bij de beveiliging van gegevens in handen van externen, zoals de risicoanalisten en consultants voor databaseonderhoud. Er worden geen geheimhoudingsverklaringen getekend en na de entree zijn veel ruimten, inclusief archieven, vrij toegankelijk. Externe databasespecialisten lijken soms gegevens vanuit de systemen te 'exporteren' op gegevensdragers om er elders mee te kunnen werken.

3.3 Verbeterpunten op het gebied van toezicht en controle

De afdeling W&I kent tegenwoordig minder toezichtmechanismen dan voorheen. Net als veel andere W&I-afdelingen heeft men in Helmond gekozen voor het afschaffen van de totale toetsing. Klantbegeleiders werken veelal alleen, nemen hun beslissingen zelfstandig en met een zekere discretionaire ruimte. Er is geen sprake van direct oogtoezicht of collegiale ondersteuning.

Tenzij klantbegeleiders daar zelf om vragen worden zij in de spreekkamer niet begeleid of beoordeeld. Er is geen inzicht in hun werkwijze en eventuele verbeterpunten. De behandeling van cliënten in de spreekkamer blijft daarmee voor leidinggevendenden buiten beeld. Er zijn wel kwaliteitscoaches die klantbegeleiders desgevraagd met raad en daad bijstaan. Bij nieuwe klantbegeleiders die nog geen mandaat hebben doen kwaliteitscoaches een uitgebreide kwaliteitstoetsing van dossiers en beslissingen. Voor alle andere klantbegeleiders vervullen ze in maar in beperkte mate een toetsende rol.

Klantbegeleiders maken van hun activiteiten en beslissingen, binnen en buiten de spreekkamer, een dossier. Ze boeken activiteiten op in het systeem en leggen daarbij hun beslissingen vast en onderbouwen deze. Steekproefsgewijs worden dossiers gecontroleerd door de medewerker interne controle van de afdeling W&I. Deze medewerker opereert alleen en dat stelt grenzen aan het aantal controleerbare dossiers. De steekproef wordt elders 'getrokken', zonder inmenging van de medewerkers. De controle door de interne medewerker vindt plaats achteraf (meestal enkele weken of maanden na afronding) en aan de hand van het dossier. De controle richt zich met name op eventuele fouten (met betrekking tot wetsartikelen bijvoorbeeld), op rechtmatigheid van toekenningen en besluiten en op volledigheid van het dossier.

Van de bevindingen van de medewerker interne controle wordt een Excel-sheet opgemaakt voor de interne controleur van het Stads kantoor. Deze verwerkt de bevindingen tot een rapportage, die ook aan de externe accountant ter beschikking wordt gesteld. De controleur van het Stads kantoor doet geen eigen steekproeven. De interne controle berust vrijwel geheel op de door de medewerker interne controle van de afdeling W&I gelichte en beoordeelde dossiers.

Er schuilen enkele zwakten in dit toezicht op de uitvoering:

- *Beperkte controle*

De steekproefsgewijze dossiercontrole is in kwalitatief opzicht beperkt. De controle vindt altijd achteraf plaats (er is daarnaast geen collegiale toetsing) en bovendien bij een beperkt aantal dossiers. Er wordt gebruikgemaakt van de in het dossier/systeem aanwezige informatie, wat het goed mogelijk maakt de controle te manipuleren. Zoals een medewerker zei: fouten kun je met deze controle misschien opsporen, maar boeven vang je er niet mee. Bij de toetsing moeten de controleurs zich verlaten op incomplete informatie, doordat de vulling van de digitale uitkeringsadministratie (GWS4all) onvolledig is.

- *Papieren controle*

Er is hoegenaamd geen direct oogtoezicht op, collegiale toetsing of beoordeling van uitvoering van werkzaamheden die niet uit het dossier blijken. De controle betreft de volledigheid en de rechtmatigheid van het dossier en kan dus slechts iets zeggen over wat er op het papier staat. Daardoor is het slechts in beperkte mate mogelijk om verschillen in behandeling, advisering en de mate van informatieverstrekking aan het licht te brengen.

- *Onderbezetting*

De interne controle is in kwantitatief opzicht onderbezet. De interne controle van een beperkt aantal dossiers wordt door één medewerker uitgevoerd. De organisatie is afhankelijk van deze

ene controleur en steunt ook voor de rest van de interne en externe controle voor een belangrijk deel op haar bevindingen. Deze medewerker heeft meerdere taakgebieden en kan worden ingezet bij specifieke, urgente opdrachten, die tijd in beslag nemen en mogelijk haar werkzaamheden voor W&I in de weg staan.

Het is de intentie van de organisatie om medewerkers in de toekomst vaker aan te spreken op fouten en onvolkomenheden in het dossier. Dat is nu nog niet altijd het geval.

Naast de controle op uitvoering is ook financiële controle van groot belang. De verantwoordelijkheid hiervoor is vooral belegd bij de specialisten van het Stadskantoor en de externe accountant. Op het vlak van de inrichting en uitvoering van de financiële controlefunctie zijn de afgelopen jaren verbeteringen gerealiseerd. Desondanks zijn bij de risicoanalyse ook hier zwakten in beheersing geïdentificeerd.

Er lijkt sprake te zijn van een beperkt risicobewustzijn bij medewerkers en leidinggevenden. Hoewel veel medewerkers een neus voor 'kwaadwillende klanten' lijken of zeggen te hebben, lijkt er een laag bewustzijn te bestaan ten aanzien van risico's op fraude en verduistering van binnenuit. Een tekenend voorbeeld is de wijze waarop wordt omgegaan met fraudesignalen. Bij de afdeling handhaving komen belangrijke fraudesignalen binnen. Deze signalen worden standaard teruggedigd bij de klantbegeleider die het dossier van de betreffende klant behandelt. De signalen kunnen echter ook wijzen op frauduleus handelen van de klantbegeleider zelf, die doordat het proces op deze manier is ingericht alle gelegenheid krijgt om eigen onrechtmatig handelen te verdoezelen.

De interne-controlekolom lijkt ook op dit punt onderbezet. De specialisten van het Stadskantoor hebben ook andere taakgebieden dan W&I en kunnen op ad-hoc basis elders in de gemeente worden ingezet.

Hoewel een complete beoordeling van het financiële systeem niet binnen de scope en reikwijdte van de risicoanalyse valt, zijn op het snijvlak van financiële administratie en integriteit enkele zwakten gevonden. Deze zwakten zijn nog niet of pas heel recentelijk door interne controle aan het licht gebracht. De lijst bestaat in ieder geval uit (maar is niet beperkt tot):

- de mogelijkheid voor kwaadwillende klantbegeleiders en administratief ondersteuners om vorderingen uit het systeem te halen;
- de mogelijkheid voor een groot aantal functiegroepen om rekeningnummers aan te passen;
- de mogelijkheid om inkoopfacturen op te boeken voor niet ingekochte diensten (*fake* factuur) of diensten die in werkelijkheid niet geleverd zijn door de crediteur.

(N.B. Deze mogelijkheden zijn hier ter illustratie en om voor de hand liggende redenen zonder nadere details opgenomen. Specifieke informatie over mogelijke werkwijzen en dergelijke, zullen wij langs andere weg aan de organisatie en haar controlekolom ter beschikking stellen.)

Tijdens de analyse is in het licht van de hierboven beschreven zwakten een aantal controlemechanismen verscherpt. Zo is er een verscherpte controle op dubbele bankrekeningen in het administratieve systeem ingevoerd. Deze maatregelen komen bovenop een serie andere

maatregelen die de afgelopen twee jaar al zijn genomen om de financiële controle te verbeteren. Deze maatregelen hebben betrekking op bijvoorbeeld functiescheiding en procesbeschrijvingen.

Een aantal medewerkers geeft aan dat zij de zwakten in de financiële beheersing al langer kennen en zich onvoldoende beschermd voelen tegen verleidingen en moeilijk weerlegbare beschuldigingen die kunnen voortvloeien uit deze niet-werkende beheersmaatregelen. Ook geeft een aantal medewerkers aan dat hun signalen hieromtrent niet hebben geleid tot zichtbare actie of verbetering. Medewerkers die de gang van zaken aan de orde hebben gesteld zeggen zich nogal eens niet gehoord te hebben gevoeld.

3.4 Verbeterpunten op het gebied van inkoopmanagement en contractbeheer

De Afdeling ziet zich genoodzaakt om veel diensten extern in te kopen; een groot deel van het participatiebudget wordt op deze manier aangewend. Dit betekent in de praktijk dat er trainingen en cursussen worden ingekocht voor klanten die tot doel hebben om die klanten te laten klimmen op de participatieladder. Ook kunnen de klantbegeleiders diensten en producten voor de uitkeringsgerechtigden aanschaffen, als zij kunnen verantwoorden dat die de participatiemogelijkheden van de klant vergroten.

Voor de inkoop heeft de Afdeling een inkoopforum ingericht en ook op het Stadskantoor staan inkoopspecialisten ter beschikking. Bij inkoop van projecten en trainingen is het de bedoeling dat het inkoopforum de aanbiedingen beoordeelt en contractonderhandelingen voert. Het inkoopforum is een instrument dat onafhankelijkheid moet bevorderen en de medewerkers (met name de leidinggevenden) moet beschermen tegen (de schijn van) onzakelijke inkoop.

Er zijn ten aanzien van inkoop en contractbeheer enkele specifieke zwakten geïdentificeerd:

- *Onderbenutting van inkoop-expertise*
In de praktijk komt het voor dat het inkoopforum wordt gepasseerd. Hetzelfde geldt voor de specialisten van het Stadskantoor. Deze in opzet goede maatregelen hebben dus maar een beperkt beheersend effect. Als er geen specialisten bij de inkoop worden betrokken, is het de vraag of de organisatie erin slaagt om de best mogelijke overeenkomst uit te onderhandelen met leveranciers (die veelal immers meer kennis en ervaring in huis hebben).
- *Suboptimale inkoopvoorwaarden*
Medewerkers zetten vraagtekens bij de afwegingen die voorafgaand aan de inkoop worden gemaakt ten aanzien van nut en noodzaak. Een treffend voorbeeld is de voorwaarde om een vast aantal trajecten per jaar van een leverancier af te nemen. Wanneer in de loop van het jaar blijkt dat niet alle af te nemen trajecten daadwerkelijk nodig zijn, moet dit 'overschot' toch worden betaald. Dit leidt tot verspilling en inefficiëntie. Waar het gaat om integriteit brengt vooral de administratieve verwerking en financiering van deze niet-noodzakelijke trajecten risico's en verleidingen met zich mee.

- *Beperkte evaluatie en contractmanagement*

Ook het centraal contractmanagement is voor verbetering vatbaar. Niet alle ingekochte trajecten en diensten worden naar behoren geëvalueerd door onafhankelijke specialisten. Systematische evaluatie ondersteunt het opbouwen van interne expertise, door aan het licht te brengen welke uitgaven achteraf gezien onnodig waren en welke producten of diensten van onvoldoende kwaliteit zijn gebleken. Op die manier kunnen risico's op het vlak van bewuste en onbewuste onzakelijkheid, (schijn van) belangenverstremgeling en bevoordeling beter worden beheerst.





4 Belangrijke integriteitrisico's

4.1 Inleiding











De afdeling W&I is inherent kwetsbaar waar het gaat om integriteit (zie hoofdstuk 2). De inherent kwetsbare processen binnen het uitkeringsproces worden, in het geval van de Afdeling, extra belast door drie structurele zwakten in de beheersing (zie hoofdstuk 3). Dit leidt tot specifieke integriteitrisico's.

De centrale vraag in de risicoanalyse integriteit luidt: zijn medewerkers van de afdeling W&I voldoende beschermd tegen de verleidingen die horen bij hun vak, tegen schendingen door anderen (collega's, leidinggevenden, gasten etc.) en tegen valse of lastig onderzoekbare beschuldigingen?

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste integriteitrisico's die zijn aangetroffen beschreven. De waarschijnlijkheid (W) en impact (I) ervan worden getypeerd met behulp van vier kleuren:

	groot		klein
	middelgroot		zeer klein

4.2 Risico's op fraude en verduistering

Categorie: Risico's op fraude en verduistering	Ernst	
	W	I
Inkoopfraude: belangenverstremgeling en overige oneigenlijke motieven bij het inkopen van diensten en producten		
Verduistering van (uitkerings)gelden:		
• door derden (burgers of bedrijven)		
• door medewerkers		
Misbruik van de bevoegdheid om cliënten goederen te laten aanschaffen		
Valse of lastig onderzoekbare beschuldiging van inkoopfraude of verduistering door medewerkers		

Bij de afdeling W&I worden niet alleen externe krachten ingehuurd, maar ook participatietrajecten ingekocht. In hoofdstuk 3 zijn ten aanzien van inkoop en contractbeheer belangrijke zwakten geïdentificeerd. Deze zwakten maken het mogelijk dat goedwillende medewerkers onbewust, door een gebrek aan expertise, onvoldoende zakelijke voorwaarden bedingen bij hun beter geëquiperde of wellicht bewust kwaadwillende zakenpartners. Ook kunnen kwaadwillende medewerkers van de zwakten in de beheersing van inkoopprocessen profiteren.

Het is niet ondenkbaar dat trajecten worden ingekocht waarbij medewerkers persoonlijke belangen hebben of waarbij andere oneigenlijke motieven een rol spelen (bevoor- of benadeling, vriendjespolitiek, afwenden van druk). Kwaadwillende medewerkers kunnen, door de zwakten in de

beheersing, deze trajecten actief ‘pluggen’ of meer indirect hun collega’s om de tuin leiden. De Afdeling is zich bewust van dit risico. Eerdergenoemde maatregelen als het instellen van het inkoopforum zijn pogingen om dit risico beter te beheersen. Dat het inkoopforum in de praktijk kan worden gepasseerd of omzeild maakt dat het risico nog niet optimaal is beheerst (zie hoofdstuk 3). De waarschijnlijkheid van dit risico wordt laagmiddelmatic verondersteld, waar het vroeger waarschijnlijk groter was. De impact van het zich voordoen van dergelijke praktijken wordt ingeschat als groot: vanwege de te verwachten schade aan de reputatie en de geloofwaardigheid van de gemeenten en de Afdeling, maar ook vanwege de suboptimale kwaliteit van de trajecten die cliënten aangeboden kunnen krijgen.

Gegeven het feit dat er (bijna) geen cash geld meer aanwezig is op de Afdeling, bestaat het verduisteringsrisico slechts ten aanzien van girale geldstromen. Uit de analyse blijkt dat het mogelijk is voor medewerkers (met name klantbegeleiders) om transacties te laten doen naar zelfgekozen rekeningnummers, zoals de eigen bankrekening of bankrekeningen waar de betreffende medewerker uiteindelijk de begunstigde van is. Medewerkers beschrijven in de interviews diverse modi operandi. Ze lijken het niet goed eens over de kans op succes per werkwijze. De organisatie heeft dit risico op diverse manieren proberen te beperken. In ieder geval is duidelijk dat de kans op succes afneemt naarmate de verduistering langer aanhoudt, omdat er dan signalen via het inlichtingenbureau binnenkomen. Tijdens de uitvoering van de analyse is de interne controle op bankrekeningnummers terecht verder aangescherpt. Bij de beoordeling van het risico, zoals weergegeven in de tabel, is de werking van deze aanvullende maatregelen nog niet meegenomen.

Voorts blijken er risico’s te bestaan op verduistering van goederen. Klantbegeleiders hebben de vrijheid om klanten financieel te ondersteunen bij de aanschaf van bepaalde goederen (zoals een fiets of een laptop) die de klant kunnen helpen om aan betaald werk te komen. Het is niet onmogelijk dat klantbegeleiders dergelijke goederen voor zichzelf aanschaffen en de aankoop in het dossier van een klant wegwerken. Ook kunnen zij deze zaken door de cliënt laten aanschaffen zonder dat dat strikt noodzakelijk is, al dan niet tegen een tegenprestatie. Verder kunnen klantbegeleiders hun cliënten ertoe aanzetten om goederen aan te schaffen bij zakenrelaties, vrienden of familieleden.

4.3 Risico’s samenhangend met de discretionaire bevoegdheid van de klantbegeleider

Categorie: Risico’s samenhangend met discretionaire bevoegdheid van klantbegeleider	Ernst	
	W	I
Willekeur bij de behandeling van cliënten, het toekennen van uitkeringen en het opleggen van maatregelen door verschillen in interpretatie, weging en persoonlijke stijl van goedwillende klantbegeleiders		
Het meewegen van oneigenlijke motieven bij:		
<ul style="list-style-type: none"> het toekennen van uitkeringen en het opleggen van maatregelen door klantbegeleiders 		
<ul style="list-style-type: none"> het verstrekken van kredieten aan bedrijven via de BBZ-regeling 		
Misbruik van (gepercipieerde) macht en afhankelijkheid door klantbegeleiders		
Valse, lastig onderzoekbare of moeilijk weerlegbare beschuldiging van medewerkers van oneigenlijke motieven of machtsmisbruik		

De relatie met uitkeringsgerechtigden is inherent kwetsbaar; dit heeft zowel te maken met de aard van de relatie als met de langdurigheid ervan (zie hoofdstuk 2). Klantbegeleiders bekleden niet alleen een machtspositie, zij beschikken bij de uitoefening van hun vak ook over noodzakelijke vrije of discretionaire ruimte: zij hebben de bevoegdheid om, binnen grenzen, naar eigen inzicht te handelen en beslissingen te nemen. Discretionaire ruimte spreekt medewerkers aan op hun professionaliteit, stelt hen in staat naar bevind van zaken te handelen en bijvoorbeeld uitzonderingen te maken om hen moverende redenen, waar zij dat nodig achten. Inperking van de discretionaire bevoegdheid wordt door medewerkers vaak ervaren als inperking van hun vrijheid en professionaliteit, uitbreiding als meer rechtdoend aan hun professionaliteit.

Op het gebied van integriteit brengt discretionaire bevoegdheid altijd extra risico's met zich mee, omdat de ruimte vanuit oneigenlijke motieven kan worden gebruikt en omdat medewerkers daarvan kunnen worden beschuldigd. Het is evident dat de risico's groter worden naarmate klantbegeleiders meer ruimte hebben (of kunnen opzoeken) binnen de uitvoering van hun werk. Het gaat daarbij niet alleen om de uiteindelijke beslissing, maar ook om varianten in de mate en wijze waarop klanten worden geïnformeerd, behandeld en geadviseerd: verschaft informatie kan uitgebreid zijn of schamel, advies kan ontmoedigend of bemoedigend zijn, een cliënt kan hulp krijgen bij het beantwoorden van vragen of juist niet, strafmaatregelen kunnen wel of niet worden opgelegd etc.

Risico's die samenhangen met de discretionaire bevoegdheid van klantbegeleiders zijn inherent aanwezig bij afdelingen W&I, maar ze worden in Helmond vergroot door de solistische uitvoering van werkzaamheden en de zwakten in toezicht op de uitvoering (zie hoofdstuk 3).

Hierdoor ontstaan drie, in ernst oplopende en met elkaar samenhangende risico's:

- verschillen in interpretatie en weging door klantbegeleiders die kunnen leiden tot willekeur;
- het laten meewegen van om oneigenlijke motieven bij de beslissing;
- misbruik van (gepercipieerde) macht en afhankelijkheid.

Hieronder worden deze risico's nader toegelicht.

- *Verschillen in interpretatie en weging door klantbegeleiders die kunnen leiden tot willekeur*

Vanwege de combinatie van aan de klantbegeleider gegunde beslisruimte, de solistische uitvoering van werkzaamheden en zwakten in het toezicht kan het voor een cliënt verschil maken welke klantbegeleider zijn/haar dossier behandelt. Zo kan een bepaald voorval bij de ene klantbegeleider leiden tot een aan de klant opgelegde maatregel en bij de andere klantbegeleider niet. Het kan daarbij gaan om verschillen in interpretatie, maar er bestaat ook altijd de mogelijkheid dat verschillen tussen klantbegeleiders voortkomen uit een of meer beoordelings- of weegfouten.

Er bestaat, al met al, een bovengemiddeld risico op willekeur. Het is belangrijk om te benadrukken dat het hier niet gaat om schendingen of bewust gemaakte fouten, maar om een risico dat ontstaat doordat iedereen naar eer en geweten op de eigen manier de eigen klantdossiers behandelt. Willekeur heeft uiteraard gevolgen voor de mate waarin sprake is van gelijke behandeling en

rechtvaardigheid. Het kan bovendien bij klanten shopgedrag in de hand werken en de verhoudingen tussen medewerkers onder druk zetten. In een situatie waarin mensen gewend zijn aan verschillen tussen klantbegeleiders, voortkomend uit het naar-eer-en-geweten invulling geven aan de discretionaire ruimte, krijgen kwaadwillende medewerkers de mogelijkheid om oneigenlijke motieven ongezien te verdoezelen. Ten slotte vergroot deze situatie de kans dat goedwillende medewerkers worden beschuldigd van het meewegen van oneigenlijke motieven.

- *Het laten meewegen van oneigenlijke motieven bij de beslissing*

Voor klantbegeleiders kan in de hierboven beschreven omstandigheden de verleiding ontstaan om oneigenlijke motieven te laten meespelen bij keuzes die zij maken in hun werk. Met andere woorden: zij kunnen bij het nemen van beslissingen in de verleiding komen om zich schuldig te maken aan belangenverstremgeling, vriendjespolitiek of het overmatig tot uitdrukking brengen van een politieke overtuiging.

Risico's op belangenverstremgeling en de beschuldiging daarvan spelen overal binnen de Afdeling, maar lijken het grootst bij het BBZ-proces, vanwege de specifieke inrichting van dit proces en de inherent lastige kerntaak (inschatting van de levensvatbaarheid van ondernemingen in situaties waarin die door banken en andere geldverstrekkers al zijn afgewezen). Het gaat om relatief grote bedragen en uitzonderlijke omstandigheden. De aard van de regeling maakt het aannemelijk dat niet alleen 'zwakke' bedrijven, maar ook kwaadwillende of criminogene ondernemers erdoor kunnen worden aangetrokken.

Voor een goede uitvoering van de BBZ-regeling zijn bepaalde kennis, ervaring en specifieke competenties noodzakelijk. De afgelopen jaren is door een gebrek aan continuïteit binnen de afdeling BBZ, de uitstroom van ervaren krachten en inzet van externen de beschikbaarheid van die kennis en competenties onder druk komen te staan. Inzet van externen is om nog een tweede reden risicovol: ondernemers (vaak zzp'ers) die moeten beslissen over het lot van mede-ondernemers maken mogelijk andere inschattingen dan gemeenteambtenaren. Anderzijds kan de betrokkenheid van een externe partij op wiens expertise en onafhankelijkheid kan worden vertrouwd juist ook een belangrijke beheersmaatregel zijn.

Binnen de organisatie heeft het BBZ-proces de naam kwetsbaar te zijn. Er wordt openlijk gespeculeerd over integriteitschendingen, onzakelijke kredietverstrekkingen en gevallen van belangenverstremgeling die in het verleden op de afdeling zouden hebben plaatsgevonden. Diverse conflicten en het onverwachte vertrek van medewerkers lijken aan deze speculaties extra voeding te geven. In de risicoanalyse is gebleken dat het risico op belangenverstremgeling bij BBZ groter is dan elders binnen de afdeling W&I. Aanwijzingen die erop zouden duiden dat er heden ten dage daadwerkelijk schendingen plaatsvinden hebben wij echter gezocht noch gevonden.

Ter verbetering van de beheersing zijn de afgelopen jaren bij de afdeling BBZ aanvullende maatregelen getroffen, de meest recente tijdens de uitvoering van deze risicoanalyse. Het zou de moeite waard zijn om de verstrekking van kredieten zoals die in het verleden hebben plaatsgevonden op casusniveau nader tegen het licht te houden. Zo kan van eventuele fouten worden geleerd. Medewerkers van de afdeling BBZ zijn zeer kwetsbaar voor valse, lastig weerlegbare en moeilijk

onderzoekbare beschuldigingen. Ook om die reden, in het belang van deze groep medewerkers die zich niet goed kan verweren, is een dossieronderzoek van belang.

- *Misbruik van (gepercipieerde) macht en afhankelijkheid*

Er zijn klanten bij W&I die zich afhankelijk voelen of dat daadwerkelijk zijn. Klantbegeleiders kunnen hun machtspositie ten opzichte van deze klanten misbruiken. Zo kunnen zij een tegenprestatie eisen van klanten in ruil voor een voor hen gunstige beslissing. Dit risico wordt als klein ingeschat. Het neemt verder af naarmate de burgers die een potentieel slachtoffer zijn van dergelijk misbruik steviger in hun schoenen staan.

4.4 Risico's samenhangend met de grote hoeveelheden gevoelige informatie

Categorie: Risico's samenhangend met de grote hoeveelheden gevoelige informatie	Ernst	
	W	I
Onzakelijke bevraging van de diverse systemen (GWS4All en Suwinet) en het fysieke archief:		
<ul style="list-style-type: none"> • voor fun of in verband met privédoeleinden (nieuwsgierigheid, bekende Nederlanders, oude bekenden, vanwege een conflict of in geval van scheiding) 		
<ul style="list-style-type: none"> • om te lekken naar pers, familie of anderen 		
<ul style="list-style-type: none"> • uit commerciële motieven (harvesting, dump maken voor eigen commercieel gebruik of om te verkopen) 		
<ul style="list-style-type: none"> • uit criminogene motieven (verzamelen, inzien, lekken) 		

De meeste medewerkers van de Afdeling hebben toegang tot vertrouwelijke informatie in de verschillende databeheerssystemen en het fysieke archief. GWS4All bevat de informatie van de uitkeringsgerechtigden die in het werkgebied van de Afdeling een uitkering ontvangen of ontvangen hebben. Naast GWS4All kunnen de medewerkers Suwinet gebruiken. Bij zowel de digitale systemen als het fysieke archief zijn zwakten in beheersing aangetroffen (zie hoofdstuk 3).

Deze zwakten in beheersing vergroten het risico dat medewerkers GWS of Suwinet 'onzakelijk bevragen', dat wil zeggen dat zij gegevens opzoeken in het systeem die zij niet nodig hebben bij het doen van hun werk. Er kunnen verschillende redenen zijn voor deze zogenoemde onzakelijke bevragingen: het kan puur voor het plezier zijn, uit interesse of om de verzamelde informatie voor een bepaald doel te gebruiken. Dit kan een commercieel doel zijn, een persoonlijk doel (bijvoorbeeld in geval van een conflict of een juridische procedure) of een ideëel doel. In (bijna) alle gevallen is onzakelijk bevraging niet geoorloofd.

Bij Suwinet zijn de risico's groter dan bij GWS, omdat niet alleen (ex-)klanten van de Afdeling in dit systeem zijn op te zoeken, maar alle in Nederland ingeschreven burgers. Medewerkers kunnen in Suwinet zoeken op naam en geboortedatum of op BSN. Het gebruik van Suwinet wordt weliswaar 'gelogd', maar slechts massale ongebruikelijke zoekopdrachten zullen worden opgemerkt. De kans dat een individuele onzakelijke bevraging wordt opgemerkt is in de praktijk zeer klein. De schade door misbruik van Suwinet kan vergaande gevolgen hebben voor burgers, medewerkers en organisatie. In het verleden hebben zich in andere gemeenten incidenten voorgedaan rond

afgeschermden adressen van stalking-slachtoffers en (blijf-van-mijn-lijf)vluchthuizen en rond gebruik van gegevens in alimentatieprocedures.

Het risicobewustzijn lijkt op dit punt gering. Medewerkers worden niet of nauwelijks aangesproken op onzakelijk gebruik van de systemen. Dat de waarschijnlijkheid van commercieel en criminogeen gebruik door ons vrij laag wordt ingeschat (zie tabel) komt dan ook niet voort uit de mate waarin dit risico is beheerst. Het is ook niet zo dat de kans op succes laag wordt ingeschat. De waarschijnlijkheid wordt als laag beoordeeld omdat de medewerkers van de Afdeling weinig criminogene druk ervaren en vanwege de beperkte commerciële en criminogene waarde van de onzakelijke bevragingen die zij doen.

4.5 Veiligheidsrisico's

Categorie: Veiligheidsrisico's	Ernst	
	W	I
Agressie, bedreiging, geweld gericht tegen medewerkers tijdens de uitvoering van werkzaamheden		
Hinderlijk volgen (fysiek of via social media), contact zoeken in privé, aanspreken buiten het werk		

Medewerkers van de Afdeling nemen ingrijpende beslissingen over het leven van sociaal zwakkeren uit de samenleving. Uit het feit dat die beslissingen voor cliënten ongunstig kunnen uitpakken vloeit een inherent risico op agressie en geweld voort. Medewerkers van de afdeling W&I geven aan dat zij zich over het algemeen goed opgewassen en beschermd voelen tegen agressie door cliënten. Hierin onderscheidt Helmond zich van sommige andere gemeenten. Het verschil hangt samen met de inrichting van het gebouw en de getroffen beveiligingsmaatregelen: er zijn camera's, beveiligers en noodknoppen en mensen werken meestal in het zicht van collega's. De meeste medewerkers hebben een agressietraining gevolgd. Sommige medewerkers zouden een meer individuele training op prijs stellen, met bij voorkeur een extra accent op de-escalatie in plaats van het omgaan met geweld. Er klinkt een beperkte roep om betere nazorg na incidenten.

Medewerkers zijn inherent kwetsbaar voor allerlei vormen van hinderlijk volgen of contact zoeken buiten het werk om. Daarbij kunnen uiteenlopende motieven meespelen, zoals wraakzucht of verliefdheid. Cliënten kunnen pogingen ondernemen om een medewerker onder druk te zetten of juist positief te stemmen. Medewerkers in Helmond geven aan weinig last te hebben van dit soort praktijken en de angst ervoor lijkt ook niet groot. Cliënten zoeken nog wel eens contact via facebook, maar de meeste medewerkers waken hen uit hun social media omgeving. Een enkele keer gebeurt dit niet of niet meteen. Wat opvalt is dat hierover zelden ervaringen worden uitgewisseld. Wat de regels zijn en wat toelaatbaar is in dezen is niet duidelijk. Het is ook geen regelmatig terugkerend onderwerp van gesprek, bijvoorbeeld met leidinggevenden of in teamoverleg.

5 Risicoverhogende factoren

5.1 Inleiding

De afdeling W&I is inherent kwetsbaar waar het gaat om integriteit (zie hoofdstuk 2). Deze processen zijn op een aantal punten zwak beheerst (zie hoofdstuk 3). Dit levert integriteitrisico's op (zie hoofdstuk 4). De kans dat een risico zich manifesteert in de vorm van schendingen én de schade die dat zou opleveren, zijn behalve van de mate van beheersing ook afhankelijk van zogeheten risicoverhogende factoren.

Risicoverhogende factoren zijn op zichzelf geen integriteitrisico, maar kunnen de waarschijnlijkheid en/of de impact van bepaalde risico's wel vergroten. Bij de afdeling W&I zijn drie belangrijke risicoverhogende factoren aangetroffen:

- verschillen in de 'grondhouding' van klantbegeleiders;
- gepercipieerde onveiligheid op de werkvloer;
- gebrek aan structurele aandacht voor integriteit en kwetsbaarheid.

In een matrix die is opgenomen aan het slot van dit hoofdstuk zijn de risicoverhogende factoren gekoppeld aan de in hoofdstuk 4 beschreven risico's.

5.2 Verschillen in grondhouding

Bij de uitvoering van de analyse zijn we gestuit op een fenomeen dat we het 'verschil in grondhouding' zijn gaan noemen. Zwart-wit geformuleerd komt het erop neer dat medewerkers aangeven dat er klantbegeleiders zijn die gekozen hebben voor de uitkeringspraktijk omdat ze een rol als 'maatschappelijk hulpverlener' ambiëren, terwijl er ook klantbegeleiders zijn die het als hun taak zien om zo veel mogelijk mensen 'aan het werk te helpen en uit de uitkering te weren'. Medewerkers zijn niet gewend om over hun uiteenlopende oriëntaties met elkaar te spreken; er bestaat weinig tot geen geïnstitutionaliseerde aandacht voor. Daardoor mengen de beide 'bloedgroepen' nauwelijks. Tijdens de analyse werden ze wel aangeduid als 'olie' en 'water'. Beide grondhoudingen hebben hun eigen kwaliteiten, beide zijn noodzakelijk, maar in het geval van Helmond staan ze te ver uit elkaar. Dit heeft nadelige gevolgen voor de uitvoering van het werk.

Niet de grondhoudingen als zodanig, maar het in de praktijk 'niet gemengd zijn', het sluimerende gevoel van een zekere afstand tussen twee kampen kan de onderlinge verhoudingen onder druk zetten, de arbeidsvreugde dempen en ook anderszins risicoverhogend werken, bijvoorbeeld op het vlak van willekeur (zie de tabel op pagina 28). Helmond profiteert op dit moment te weinig van de positieve effecten van een structurele uitwisseling van ideeën, collegiale toetsing en kruisbestuiving, terwijl de alleszins lastige afwegingen (juridisch, moreel, praktisch) die met name klantbegeleiders geregeld moeten maken juist vragen om een genuanceerde blik. Die kan alleen tot stand komen door samen te werken, samen te onderzoeken en samen te leren.

5.3 Gepercipieerde onveiligheid

Een tweede risicoverhogend fenomeen betreft de onveiligheid die sommige medewerkers ervaren binnen de afdeling W&I. Hier past zorgvuldigheid in de interpretatie. Sommige medewerkers geven aan zich onveilig te voelen of zeggen over hun collega's dat die zich niet altijd veilig voelen. Maar er zijn ook medewerkers die de onveiligheid niet herkennen of ontkennen dat die bestaat. Het blijkt niet eenvoudig om het gevoel van onveiligheid precies te duiden. Voor het risicoverhogende karakter ervan maakt het, paradoxaal genoeg, weinig uit of het gaat om echte of gepercipieerde onveiligheid. Alleen al het gevoel van onveiligheid heeft risicoverhogende effecten, bijvoorbeeld ten aanzien van de bereidheid om zaken aan de kaak te stellen, fouten te bespreken en openlijk met anderen van mening te verschillen.

Voor de Afdeling achten wij het van groot belang om de herkomst van gevoelens van onveiligheid te achterhalen. In de interviews met de medewerkers is daartoe een eerste poging ondernomen; voor een preciezere duiding zou verder onderzoek noodzakelijk zijn. Hieronder worden drie factoren beschreven die in de interviews meer dan eens zijn genoemd. Ze bieden geen logisch dwingende oplossingsrichting, maar mogelijk wel aanknopingspunten voor stappen die gezet kunnen worden om gevoelens van onveiligheid weg te nemen. Het is belangrijk om te benadrukken dat de gevonden factoren niet eenvoudig aan bepaalde gebeurtenissen, veranderingen of personen kunnen worden opgehangen. Het ligt ingewikkelder en medewerkers zijn ook niet unaniem in hun beoordeling van de situatie.

- *Verhouding tussen vaste en tijdelijke krachten*

De Afdeling heeft gegeven de grootte van de wisselende budgetten waarmee wordt gewerkt niet de mogelijkheid om alle medewerkers in vaste dienst te nemen. Veel medewerkers zijn tijdelijk ingehuurd om te worden ingezet bij de uitvoering van het Participatiewet. Voor deze tijdelijke medewerkers is onveiligheid in zoverre een dagelijkse realiteit dat hun arbeidsrelatie op elk moment kan worden beëindigd. Dat noopt tot hard werken, het behalen van resultaten en vaak ook tot terughoudendheid met kritiek, twijfels en het aan de orde stellen van eigen falen. Het naar verhouding grote aantal tijdelijke medewerkers op de Afdeling kan bij vaste medewerkers een gevoel van onveiligheid katalyseren doordat zij in de beoordeling langs dezelfde meetlat worden gelegd.

- *Speculaties rond enkele personeelskwesties*

Er spelen op de Afdeling enkele arbeidsrechtelijke conflicten met medewerkers. Om redenen van zorgvuldigheid en privacy kiest de organisatie er meestentijds voor om niet inhoudelijk over de conflicten te communiceren, waardoor ruimte is ontstaan voor speculaties. Iets vergelijkbaars geldt voor het plotselinge vertrek van collega's en leidinggevenden in het verdere verleden. Risicoverhogend werkt hier vooral de gebrekkige informatievoorziening. Heldere communicatie is in dit soort dossiers cruciaal. Bij een deel van de medewerkers is de indruk ontstaan dat bij niet-functioneren disproportionele maatregelen worden genomen. De verhalen mogen dan vaak 'oud nieuws' zijn, het effect ervan op het gevoel van veiligheid lijkt voor sommigen nog altijd te spelen.

- *Resultaatgericht werken*

In veel teams binnen de Afdeling wordt, in lijn met het ideaal van de ‘nieuwe zakelijkheid’, meer en meer gestuurd op resultaten. Doelen worden geformuleerd in termen van minder hulpverlening, minder uitkeringen, meer werk en meer tegenprestaties. Gevoelens van onveiligheid die hiermee samenhangen hebben een dubbele achtergrond: prestatie-indicatoren als sturingsmechanisme zijn nieuw en bovendien voelt niet iedereen zich thuis bij de beleidslijn waarvan de indicatoren zijn afgeleid. Met name medewerkers die een grondhouding hebben die meer gericht is op de maatschappelijke hulpverlening geven aan het gevoel te hebben dat resultaatgericht werken niet strookt met de aard van het werk. In combinatie met het nieuwe van prestatie-indicatoren levert dat voor sommige medewerkers onveiligheid op.

5.4 Gebrek aan structurele aandacht voor integriteit en kwetsbaarheid

Er is binnen de Afdeling onvoldoende structurele aandacht voor de beschermende, preventieve en niet-repressieve dimensie van integriteit(beleid). Medewerkers zijn, zoals eerder aangegeven, niet gewend om op regelmatige basis samen na te denken over de lastige kwesties in hun werkveld en die systematisch te onderzoeken om ervan te kunnen leren. Ook over kwetsbaarheden, morele gevaren en verleidingen binnen het werk wordt niet of nauwelijks gesproken. Iets vergelijkbaars geldt voor regels: niet iedereen kent ze, er bestaat nogal eens onduidelijkheid over en toch staan ze niet op de agenda. Integriteit is in die zin geen onderwerp van gesprek: niet in teamoverleg, niet in gesprekken met of tussen leidinggevenden en niet tijdens de introductieperiode van nieuwe medewerkers. Het lijkt erop dat integriteit ook geen aandachtspunt is in het proces van werving en selectie van leidinggevenden en specialisten. Deze combinatie van factoren draagt bij aan een laag risicobewustzijn en dat werkt risicoverhogend op vrijwel alle integriteitrisico's.

Risicomatrix behorend bij RAI afdeling W&I	Ernst		Risicoverhogende factoren			Structurele zwakten		
	Waarschijnlijkheid	Impact	Verschil in grondhouding	Gepercipieerde onveiligheid	Wenig structurele aandacht integriteit	Registratie	Toezicht en controle	Inkoopmanagement
Categorie: Risico's op fraude en verduistering								
Inkoopfraude: belangenverstengeling en overige oneigenlijke motieven bij het inkopen van diensten en producten	Orange	Red			✓		✓	✓
Verduistering van (uitkerings)gelden:								
• door derden (burgers of bedrijven)	Red	Orange			✓	✓	✓	
• door medewerkers	Orange	Red			✓		✓	
Misbruik van de bevoegdheid om cliënten goederen te laten aanschaffen	Orange	Orange			✓	✓	✓	✓
Valse of lastig onderzoekbare beschuldiging van inkoopfraude of verduistering door medewerkers	Orange	Orange		✓	✓	✓	✓	✓
Categorie: Risico's samenhangend met discretionaire bevoegdheid van klantbegeleider								
Willekeur bij de behandeling van cliënten, het toekennen van uitkeringen en het opleggen van maatregelen door verschillen in interpretatie, weging en persoonlijke stijl van goedwillende klantbegeleiders	Red	Orange	✓		✓		✓	
Het meewegen van oneigenlijke motieven bij:								
• het toekennen van uitkeringen en het opleggen van maatregelen door klantbegeleiders	Orange	Orange	✓		✓		✓	
• het verstrekken van kredieten aan bedrijven via de BBZ-regeling	Orange	Red	✓		✓		✓	
Misbruik van (gepercipieerde) macht en afhankelijkheid door klantbegeleiders	Yellow	Red			✓		✓	
Valse, lastig onderzoekbare of moeilijk weerlegbare beschuldiging van medewerkers van oneigenlijke motieven of machtsmisbruik	Red	Red	✓	✓	✓		✓	
Categorie: Risico's samenhangend met de grote hoeveelheden gevoelige informatie								
Onzakelijke bevraging van de diverse systemen (GWS4All en Suwinet) en het fysieke archief:								
• voor fun of i.v.m. privédoeleinden (nieuwsgierigheid, bekende Nederlanders, oude bekenden, vanwege een conflict of in geval van scheiding)	Red	Orange			✓	✓	✓	
• om te lekken naar pers, familie of anderen	Orange	Orange			✓	✓	✓	
• uit commerciële motieven (harvesting, dump maken voor eigen commercieel gebruik of om te verkopen)	Green	Orange			✓	✓	✓	
• uit criminogene motieven (verzamelen, inzien, lekken)	Yellow	Red			✓	✓	✓	
Categorie: Veiligheidsrisico's								
Agressie, bedreiging, geweld gericht tegen medewerkers tijdens de uitvoering van werkzaamheden	Yellow	Green	Red		✓			
Hinderlijk volgen (fysiek of via social media), contact zoeken in privé, aanspreken buiten het werk	Yellow	Orange			✓			

■ Groot ■ Klein
■ Middelgroot ■ Zeer klein

6 Aanbevelingen

1 Versterk de interne controle op de uitvoering in kwantitatief en kwalitatief opzicht

Breid het aantal interne controleurs uit. Laat de conclusies van de interne controle doorklinken in beoordelingen van teams en individuele medewerkers. Vooral nog lijkt het controleapparaat structureel onderbezet te zijn en het is kwetsbaar voor uitval (bij ziekte bijvoorbeeld). Veel tijd gaat verloren aan het verbeteren van de vulling van het digitale systeem en aan controle op rechtmatigheid. Aan relevante controles daarbuiten komt men te weinig toe.

Geef de controleur de ruimte om niet alleen aan papieren dossiercontrole te doen, maar ook te controleren of de inhoud van dossiers overeenstemt met de werkelijkheid. Laat bijvoorbeeld een steekproef trekken voor dossiers die naast papieren controle ook een 'reality check' ondergaan. De controleur kan daarbij samenwerken met de afdeling handhaving, die de controle kan ondersteunen met huisbezoeken. Zet in op het aanstellen van een extra controleur met ruime kwalificaties, ook op het gebied van analyse.

2 Verbeter de financiële beheersing in samenspraak met interne specialisten en accountants

Maak op korte termijn een einde aan de zwakten in het financiële beheersysteem. Treed in overleg met accountant, maak de interne controleur vrij of voeg capaciteit toe voor een grondige doorlichting van het financiële beheersysteem. Vergroot het risicobewustzijn ten aanzien van financiële risico's. Zorg dat de bereidheid om zaken aan de orde te stellen groeit.

3 Meet de performance van de Afdeling en vergelijk die door de tijd en met andere gemeenten

Het meten van de performance van de Afdeling kan goede indicatoren opleveren voor de vraag of medewerkers onbewust of bewust fouten maken in hun werk. Prestatie-indicatoren zouden bijvoorbeeld kunnen zijn het percentage van de verleende kredieten betreffende de uitvoer van de BBZ dat moet worden afgeschreven, het percentage aanmeldingen voor de WWB dat bij Team Poort wordt afgewezen of het percentage bezwaarschriften dat gegrond wordt verklaard. Zoek een aantal min of meer vergelijkbare gemeenten en stel gezamenlijk een benchmark op. Anomalieën in de performance van de Afdeling zullen het management eerder op het spoor zetten van onbewuste of bewuste fouten in de uitvoer van het werk. Overleg met andere gemeenten over de uitkomsten van de risicoanalyse, ga voorop in verbeteringen en realiseer verbeteringen waar mogelijk gezamenlijk.

4 Verbeter het databeheersysteem

Het databeheersysteem kan beter worden benut. Dit wordt door de Afdeling onderkend. Men heeft hiervoor immers formatie vrijgemaakt. Deze inspanning moet worden doorgezet en op punten worden aangescherpt. Gedacht kan worden aan het stroomlijnen van het systeem. Maak het systeem gebruiksvriendelijk en zorg dat de medewerkers niet te veel dubbele handelingen moeten

verrichten. Beoordeel medewerkers op hun gebruik van het systeem en spreek hen aan als zij op dit punt onvoldoende kwaliteit leveren. Gebruik managementinformatie om *high-level* en *in-depth* inzicht te krijgen in de kwaliteit van het gebruik van het systeem door medewerkers en teams.

5 Stuur uitkeringsgerechtigden een jaaroverzicht van de uitkering en extra's

Stuur uitkeringsgerechtigden jaarlijks een overzicht van de ondersteuning die zij hebben gekregen van de gemeente. Op dit overzicht komt niet alleen de hoogte van de ontvangen uitkering te staan, maar ook welke goederen of diensten de uitkeringsgerechtigde heeft ontvangen om te klimmen op de participatieladder c.q. aan het werk te gaan. Dit overzicht, vergelijkbaar met de overzichten die zorgverzekeraars aan hun verzekerden sturen, is een extra controle op de uitvoer van de uitkeringsprocessen. Op het moment dat er (al dan niet per ongeluk) in het dossier van een klant een uitkering of een bepaalde dienst wordt opgeboekt die de klant niet ontvangen heeft, kan deze aan de bel trekken. Het overzicht moet uiteraard aansluiten op de financiële administratie en dient op die manier als extra controlemiddel. Medewerkers zijn op deze manier ook beter beschermd tegen de verleidingen van verduistering, respectievelijk de beschuldiging daarvan.

6 Verbeter de communicatie in algemeen en in het bijzonder die omtrent HR-beslissingen. Maak een eind aan slepende arbeidsconflicten

Een aantal slepende arbeidsconflicten draagt niet bij aan een positieve werksfeer op de Afdeling. Los van de precieze oorzaken van deze conflicten verdient het aanbeveling om ze snel op te lossen, aangezien ze een flinke wissel trekken op de sfeer binnen de Afdeling. Het valt uiteraard niet uit te sluiten dat andere arbeidsconflicten zich in de toekomst zullen voordoen. Belangrijk is om zo open mogelijk te communiceren over de achtergrond en oorzaken van conflicten. Dit voorkomt dat er verhalen gaan rondzingen die aan een onveilige sfeer bijdragen. Incidenten, ziekte, onverwacht vertrek zijn aanleidingen om transparant en met inachtneming van de privacy te communiceren. Overweeg per team om waar mogelijk alsnog helderheid te verschaffen over zaken uit het verleden, bijvoorbeeld omtrent het vertrek van leidinggevenden en collega's.

7 Verbeter de beveiliging van dossiers en controleer op onzakelijke bevraging van informatiesystemen

Intensiveer de controle op onzakelijke bevraging van de informatiesystemen. Communiceer helder over wat wel en niet is toegestaan en controleer steekproefsgewijs of medewerkers zich aan deze regels houden, ten aanzien van Suwinet en GWS4All. Deze controles zullen gedetailleerder moeten zijn dan tot dusver het geval is. Tot de mogelijkheden behoort af en toe controleren op voor de hand liggende zoekopdrachten, bijvoorbeeld als er belangrijke nieuwsfeiten zijn.

Dossiers, digitaal en op papier, zijn niet altijd voldoende beveiligd. Zorg voor beter toezicht op en betere beveiliging van papieren dossiers. Communiceer duidelijk aan medewerkers over de mogelijkheden voor het mee naar huis nemen van privacygevoelige informatie. Als dit wordt toegestaan, moeten de voorwaarden voor organisatie en medewerker helder zijn. Zorg dat de voorwaarden waaronder digitale gegevens worden meegenomen en verstuurd naar externe partijen vastliggen.

8 Verbeter de werking van inkoop- en contractmanagement

Inkoop- en contractmanagement zijn in opzet goed. In het inkoopforum en bij de inkopers op het Stadskantoor is alle expertise en ervaring aanwezig om goede inkoopbeslissingen te nemen. De praktijk van het passeren van deze twee gremia moet derhalve zo veel mogelijk worden tegengegaan. Evalueer vervolgens inkooptrajecten op doelmatigheid en prijs.

9 Voer met terugwerkende kracht gedetailleerd dossieronderzoek uit op het gebied van enkele kwetsbare processen

Licht een aantal dossiers ten aanzien van de meest kwetsbare processen, zoals BBZ en inkoop. Voor het doen van deze extra dossiercontrole is voldoende kwaliteit aanwezig binnen de gemeente Helmond en bij andere gemeenten. Samenwerken heeft voordelen. Zo kunnen centrale inkopers een aantal inkoopdossiers onderzoeken en zou de interne controleur van het Stadskantoor van Helmond samen met BBZ-specialisten uit een of meer buurgemeenten de BBZ-dossiers moeten kunnen onderzoeken. Doe onderzoek op volledigheid en (werkelijke) rechtmatigheid. Communiceer helder over dit onderzoek, om zo veel mogelijk recht te doen aan de bezorgdheid van medewerkers over de gang van zaken bij deze processen.

10 Geef structurele aandacht aan integriteit

Een belangrijk aspect van een integere overheidsorganisatie is dat er structureel wordt gewerkt aan de kwaliteit van de belangenafweging ten aanzien van beslissingen van medewerkers. In overheidsorganisaties waar de belangenafweging te vaak tekortschiet, groeit het risico op willekeur en ontstaat ruimte voor oneigenlijke motieven. Structureel werken aan moreel juiste belangenafwegingen is mogelijk door medewerkers te trainen op het gebied van zorgvuldige besluitvorming en door medewerkers met elkaar in gesprek te laten gaan. Te denken valt aan een vorm van dilemmatraining en aan een vorm van geïnstitutionaliseerde intervisie. Medewerkers die fundamenteel uiteenlopende grondhoudingen hebben, moeten met elkaar aan tafel en elkaar laten meekijken bij hun beslissingen. Dit komt de kwaliteit van hun werk ten goede en verhoogt het niveau van integriteit van de organisatie.

Werk actief aan de meldingsbereidheid onder medewerkers. Verbeter het systeem om meldingen te doen in opzet en werking. Neem meldingen serieus en koppel er altijd over terug. Doe waar nodig en mogelijk proportioneel onderzoek bij vermoedens van schendingen. Voer periodiek risicoanalyses uit op kwetsbare processen en organisatieonderdelen. Hiervoor kunnen eventueel ook eigen experts worden opgeleid en ingezet.