

# Brief vanuit Begeleidingscommissie

Rotterdam, 28 mei 2021

Geachte mevrouw Ligthart,

Namens de leden van de Begeleidingscommissie deel ik u graag mede dat wij:

- intensief de aanpak van KPMG, de concrete invulling van de processtappen [o.a. enquêtevragen, keuze van gesprekspartners en samenstelling van focusgroepen] met het KPMG team aan de voorkant hebben besproken en daarover advies hebben uitgebracht;
- de resultaten van de stappen op basis van concept hoofdstukken en tussenrapportage hebben besproken waarna nader advies/opmerkingen en vragen zijn doorgenomen met het KPMG team en dat onze input bijna geheel is verwerkt of waar vereist KPMG heeft toegelicht waarom niet;
- van mening zijn dat de aanpak van het onderzoek professioneel is gebleken en het eindrapport helder aangeeft waar de Douane op in zou moeten en kunnen zetten om de door haar gewenste verbeteringen te bereiken. Er is zeker werk aan de winkel maar het feit dat de Douane zelf het KPMG onderzoek heeft geïnitieerd geeft aan dat men het belang onderkent;
- zoals besproken nog beschikbaar zijn om indien gewenst aan een nader overleg met Tweede Kamerleden deel te nemen.

Daarmee komt er een eind aan de werkzaamheden van de Begeleidingscommissie.

Hoogachtend,



Steven Lak

Voorzitter Begeleidingscommissie inzake het KPMG onderzoek naar corruptierisico's voor de Douane in de haven van Rotterdam

# De beheersing van corruptierisico's door de Douane in de Rotterdamse haven

Amstelveen, 28 mei 2021



# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	4
<b>2. Modus operandi</b>	12
<b>3. Maatregelen</b>	19
<b>4. Integriteitscultuur</b>	30
<b>5. Conclusies</b>	41
<b>6. Aanbevelingen</b>	45
<b>Bijlagen</b>	
I Overzicht leden begeleidingscommissie	52
II Literatuurlijst	53
III Integriteitscultuur	56



# 1. Inleiding

# 1. Inleiding (1/7)

## Achtergrond en vraag

Het thema 'Corruptie' is door de Douane benoemd als één van de vijf strategische risico's. De Douane wil zowel de organisatie als haar medewerkers beschermen tegen ongewenste invloeden van derden en heeft derhalve als ambitie om de integriteitsaanpak voortdurend te verbeteren.

Op basis van een onderzoek wil de Douane graag inzicht krijgen in de actuele modus operandi van criminele organisaties in de Rotterdamse haven met betrekking tot het corrumpen van douanemedewerkers. Daarnaast wil de Douane toetsen of de huidige beheersmaatregelen tegen corruptierisico's voldoende effectief en efficiënt zijn in het licht van voornoemde modus operandi en/of dat versterkende maatregelen nodig zijn. De hoofdvraag van het onderzoek dat ons gevraagd is uit te voeren, luidt als volgt: *"Sluit de aanpak van de Douane, gericht op het voorkomen van het corrumpen van de organisatie en/of haar medewerkers, afdoende aan bij de ontwikkelingen binnen criminele organisaties op dit terrein? Zijn er witte vlekken in de aanpak van de Douane? Hoe kan de Douane haar aanpak duurzaam en toekomstbestendig versterken?"*

De hoofdvraag is onderverdeeld in vijf deelvragen:

1. Welk beeld is er op basis van recent eerder uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek te schetsen? En welk beeld is er te schetsen, op basis van bij deskundigen aanwezige kennis, over de wijze waarop criminele organisaties hun corrumpende activiteiten vormgeven of veranderen?
2. In hoeverre dragen de activiteiten die de Douane onderneemt in het kader van het integriteitsmanagement daadwerkelijk bij aan het onderkennen en beheersen van het risico op criminele interventie?
3. Welke activiteiten zou de Douane kunnen intensiveren of verdiepen om dit risico nog verder te beheersen?
4. Welke andere versterkende maatregelen kan de Douane treffen?

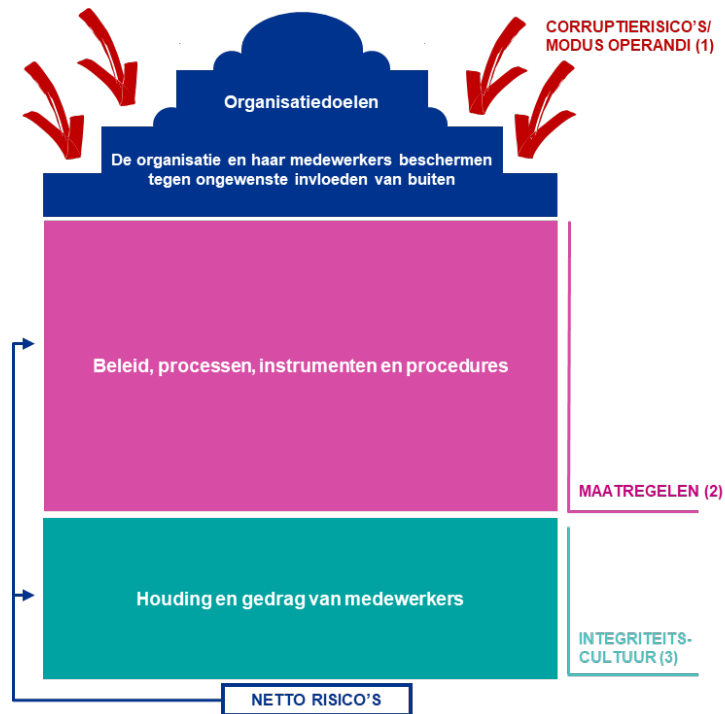
5. Van welke in te zetten of ingezette activiteit is het meeste effect te verwachten? En op welk terrein zal dit effect zichtbaar zijn?

Onderzoeksvraag 1 wordt beantwoord in hoofdstuk 2, onderzoeksvraag 2 wordt beantwoord in de hoofdstukken 3 en 4 en onderzoeksvragen 3, 4 en 5 worden beantwoord in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 5 beschrijft de conclusies van ons onderzoek.

# 1. Inleiding (2/7)

## Onderzoeksmodel

In het onderzoek dat in deze rapportage wordt beschreven is zowel aandacht besteed aan de wijze waarop criminele organisaties corruptie plegen als aan de wijze waarop de Douane hiermee om gaat. Hiervoor gebruiken wij het volgende onderzoeksmodel, dat bestaat uit drie lagen:



Figuur 1: Onderzoeksmodel

1. *Corruptierisico's*: Het in kaart brengen van actuele corruptierisico's op basis van modus operandi van criminelen waarbij we eveneens bepalen hoe groot deze zijn en waar en op welke wijze deze zich kunnen manifesteren binnen de Douane. Onder corruptie verstaan wij: *het misbruik van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin* ([www.transparency.nl](http://www.transparency.nl)).
2. *Maatregelen*: Het in kaart brengen van de huidige beheersmaatregelen, en het bepalen hoe weerbaar de Douane is kijkend naar de opzet en kwaliteit van deze maatregelen in relatie tot de bij punt 1 geïnventariseerde corruptierisico's.
3. *Integriteitscultuur*: Een analyse van de kwaliteit van de huidige integriteitscultuur, aan de hand van het KPMG-cultuurmodel, om te kunnen bepalen wat het uiteindelijke effect is van de beheersmaatregelen op de houding en het gedrag van douanemedewerkers.\*

Aan de hand van de analyse van de interactie tussen maatregelen en integriteitscultuur ten opzichte van de corruptierisico's, blijven de netto risico's (ook wel rest corruptierisico's genoemd) over. Ook maken we inzichtelijk waar netto risico's zich kunnen manifesteren en wat het betekent voor het verbeterpotentieel en de noodzaak om andere versterkende maatregelen en activiteiten te implementeren.

\* Wij zien integriteit(cultuur) als een breder begrip dan corruptie alleen. Corruptie zien wij als een vorm van niet-integer gedrag. Integriteit, ofwel het goede doen vanuit goede intenties voor een goed doel, is een positieve tegenhanger om niet-integer gedrag zoals corruptie te vermijden. Op het moment dat de integriteitscultuur in de organisatie van onvoldoende kwaliteit is, dan vergroot dit de kans op niet-integer gedrag waaronder corruptie. Wanneer wij in het rapport spreken over corruptieaanpak, dan zien wij dat als onderdeel van de bredere integriteitsaanpak.

# 1. Inleiding (3/7)

## Plan van aanpak

Het onderzoek is in twee fases onderverdeeld, namelijk de omgevingsanalyse (fase 1) en het organisatieonderzoek (fase 2), waarbij wij zowel gebruik maken van kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden. Daarnaast maken wij gebruik van wetenschappelijke inzichten en modellen. Gedurende het hele traject zijn wij ondersteund door een werkgroep bestaande uit medewerkers van de Douane. Zij hebben ons procesmatig ondersteund door onder andere het aanleveren van benodigde documentatie en het inplannen van interviews. Zij hebben geen inhoudelijke bijdrage geleverd aan het onderzoek. Daarnaast is er door de Douane voor dit onderzoek een begeleidingscommissie aangesteld. In Bijlage I is een overzicht opgenomen van de leden van de begeleidingscommissie. Op 30 oktober 2020, 9 december 2020, 21 januari 2021 en 19 maart 2021 heeft KPMG overleg gehad met de begeleidingscommissie. Tijdens deze overleggen is de stand van zaken van het onderzoek besproken en hebben de leden van de begeleidingscommissie inhoudelijke en procesmatige feedback gegeven met als doel de kwaliteit van het onderzoek te vergroten. Daarnaast zijn tijdens deze overleggen, vragen van de onderzoekers besproken.

De onderzoeksfases worden hieronder en op de volgende pagina in meer detail beschreven.

## Omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse bestaat uit twee verschillende activiteiten die zijn uitgevoerd om een beeld te vormen van de actuele werkwijze waarop criminele organisaties hun corrumperende activiteiten vormgeven of veranderen. Elk van de uitgevoerde activiteiten wordt hier toegelicht:

- *Bestuderen van wetenschappelijke publicaties:* Om inzicht te krijgen in de modus operandi van criminelen zijn wetenschappelijke publicaties bestudeerd. In eerste instantie hebben wij ons, op verzoek van de Douane, gericht op publicaties vanaf januari 2018. Na overleg met de

begeleidingscommissie is deze periode uitgebreid. Dit betekent dat relevante publicaties in de periode 2010 tot en met 2020 onderdeel uitmaken van dit onderzoek. Daarnaast zijn enkele standaardwerken gebruikt die voor 2010 zijn verschenen. De gehele literatuurlijst is in Bijlage II terug te vinden.

- *Interviews met externe experts:* Er zijn 14 externe experts geïnterviewd. Dit betreffen personen die vanuit hun functie een samenwerking hebben met de Douane in de Rotterdamse Haven, zoals de FIOD, het Havenbedrijf en de Zeehavenpolitie. Daarnaast zijn experts geïnterviewd, zoals wetenschappers en misdaadjournalisten, met kennis over de modus operandi van criminelen met betrekking tot corruptie en ontwikkelingen rond georganiseerde criminaliteit in de Rotterdamse Haven. Van elk van de gesprekken is een beknopt verslag gemaakt dat met de geïnterviewde is gedeeld ter goedkeuring.
- *Best practices:* Om te leren van de integriteit- en corruptieaanpak van andere organisaties, is met vijf 'best practices' een interview afgenomen. De inzichten uit deze interviews zijn onderdeel van de aanbevelingen.

De inzichten uit de omgevingsanalyse geven antwoord op onderzoeksvraag 1 van het onderzoek.

# 1. Inleiding (4/7)

## Organisatieonderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit en effectiviteit van de activiteiten die de Douane onderneemt om corruptierisico's te beheersen, is gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Elk van de uitgevoerde activiteiten wordt hier toegelicht:

- *Analyse van interne (beleids)documenten:* De Douane heeft ons voorzien van ruim 130 (beleids)documenten, opgesteld in de afgelopen 5 tot 7 jaar, die een beschrijving geven van de integriteit aanpak, huidige risico's ten aanzien van integriteit en in het bijzonder corruptie, getroffen mitigerende maatregelen en/of voortgang van de implementatie daarvan. Dit betreft zowel documenten die in brede zin voor de gehele Douane-organisatie gelden als documenten die specifiek gelden voor medewerkers werkzaam in of voor de Rotterdamse haven. De beleidsdocumenten zijn door ons bestudeerd en in interviews met medewerkers is hieraan gerefereerd.
- *Vragenlijst:* Als separaat onderzoek is binnen de gehele Douane-organisatie een vragenlijst uitgezet (een zogenoemde 0-meting) om inzicht te krijgen in de aard en kwaliteit van de integriteitscultuur. Wij hebben een aantal specifieke vragen ten aanzien van corruptie laten toevoegen aan de vragenlijst. De vragen zijn door ons ontwikkeld en afgestemd met de werkgroep en de begeleidingscommissie. De corruptie gerelateerde vragen zijn naar alle douanemedewerkers gestuurd die in 'scope' zijn van dit onderzoek (zie pagina 9 voor definiëring van de scope). Dat wil zeggen dat de vragenlijst op 11 november 2020 verstuurd is naar 1.064 medewerkers. De vragenlijst is op 3 december 2020 gesloten en 535 respondenten hebben de vragenlijst volledig ingevuld. Dit betekent dat er een respons van 50% is behaald. In dit onderzoek (zie hoofdstuk 4) hebben we door middel van de vragenlijst de huidige kwaliteit van de integriteitscultuur gemeten. Bij het beschrijven van de resultaten worden onderstaande normen gehanteerd, die zijn gebaseerd op vergelijkbare metingen die wij in de afgelopen 25

jaar hebben uitgevoerd. De gemiddelde bandbreedtes per cultuurdimensie zijn ons inziens richtinggevend om de integriteit binnen de Douane op peil te houden.

Cultuurdimensie	Normscore
Helderheid	80-90%
Voorbeeldgedrag	80-90%
Betrokkenheid	80-90%
Uitvoerbaarheid	70-80%
Transparantie	70-80%
Bespreekbaarheid	70-80%
Aanspreekbaarheid	70-80%
Handhaving	70-80%

- *Interviews:* Wij hebben 26 interviews afgenomen met medewerkers van de Douane. Acht van deze medewerkers zijn door ons benaderd op basis van de functie die zij uitvoeren, bijvoorbeeld de Directeur Douane Landelijk Tactisch Centrum (hierna: DLTC) en een handhavingsmedewerker. Elf medewerkers hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt om zich vrijwillig aan te melden voor een gesprek. Tot slot zijn aan de hand van de resultaten van de vragenlijst een aantal teams aangewezen waaruit zeven medewerkers willekeurig zijn geselecteerd en uitgenodigd voor een gesprek.



# 1. Inleiding (5/7)

In de 1,5 uur durende gesprekken is ingegaan op de resultaten van de vragenlijst om zo een beeld te krijgen van de onderliggende oorzaken van de resultaten van de meting, alsmede van bevindingen uit het omgevingsonderzoek. Van elk van de gesprekken is een beknopt verslag gemaakt dat met de geïnterviewde is gedeeld ter goedkeuring. Wij hebben inhoudelijk geen verschillen qua resultaten geconstateerd tussen medewerkers die door ons zijn geselecteerd en de medewerkers die zichzelf hebben aangemeld voor een interview.

- *Focusgroepen:* Er zijn vijf focusgroepen georganiseerd in februari en begin maart 2021. Er was sprake van verschillende doelgroepen: de basis 30 (MT Douane en regiodirecteuren, inclusief de plaatsvervangende directeuren), teamleiders, medewerkers die werkzaamheden verrichten in de pre-arrival fase, staf- en beleidsmedewerkers en overige medewerkers. Douaniers konden zichzelf aanmelden voor de betreffende focusgroep. Indien er meer dan het maximum van 12 aanmeldingen voor één groep waren, hebben wij een willekeurige selectie gemaakt. In de twee uur durende sessies is een deel van de bevindingen getoetst en is met name tijd besteed aan het bespreken van de concept aanbevelingen.

De inzichten uit het organisatieonderzoek geven antwoord op onderzoeksvraag 2. Gecombineerd met de bevindingen uit het omgevingsonderzoek is het antwoord op de onderzoeksvragen 3, 4 en 5 geformuleerd in hoofdstuk 6.

## Scope van het onderzoek

Tot de scope van het onderzoek naar de corruptierisico's binnen de Douane behoren medewerkers werkzaam in het geografische gebied van de Rotterdamse haven. Aangezien de Douane werkzaam is in procesketens zijn onderdelen van verschillende regio's en kantoren die werkzaamheden verrichten in of voor de Rotterdamse haven bij het onderzoek betrokken. Dit betekent dat de volgende medewerkers binnen de scope van het onderzoek vallen (peildatum november 2020):

- Medewerkers kantoor Douane Rotterdam Haven (hierna: DRH) (835 medewerkers);
- Medewerkers van acht teams van het Douane Landelijk Tactisch Centrum (hierna: DLTC) die werkzaamheden uitvoeren met betrekking tot de Rotterdamse haven (154 medewerkers);
- Medewerkers van drie teams van de Douane Breda (hierna: DBR) die werkzaamheden uitvoeren in de Rotterdamse Haven (75 medewerkers).

Voor de diepte-interviews en focusgroepen zijn eveneens enkele medewerkers van het Douane Landelijk Kantoor (hierna: DLK) en de Douane Landelijk Service Organisatie (hierna: DLSO), zoals handhavingsregisseurs en adviseurs kwaliteit, gevraagd hun inbreng te leveren. Deze personen zijn toegevoegd aan het onderzoek omdat zij eveneens werkzaamheden voor de Rotterdamse haven verrichten.

Vanwege de relatief korte doorlooptijd van het onderzoek, hebben we ervoor gekozen om geen interviews af te nemen met veroordeelde corrupterende havenmedewerkers (inclusief douaniers) of om politiedossiers van verdachte douaniers te analyseren. Ervaringen vanuit andere wetenschappelijke onderzoeken leren dat dergelijke onderzoeksmethoden tijdrovend zijn vanwege formele aanvraagprocessen ten aanzien van politiedossiers en de onzekerheid tot medewerking bij interviews met veroordeelde criminelen. Overigens zijn reeds bekende politiedossiers deels meegenomen in de wetenschappelijke publicaties die we hebben geanalyseerd en deels aan bod gekomen in de interviews die we hebben afgenomen met de Douane, politie en andere externe experts.

# 1. Inleiding (6/7)

## Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken beschrijven wij de bevindingen met betrekking tot de omgevingsanalyse (modus operandi) en het organisatieonderzoek. Wij maken hierbij onderscheid tussen bevindingen afkomstig uit wetenschappelijke publicaties en ervaringen en percepties van externe experts en medewerkers en leidinggevendenden.

Bevindingen ten aanzien van de resultaten van de vragenlijst zijn gebaseerd op de respons van zowel medewerkers als leidinggevendenden van DRH, DBR en DLTC. Indien er duidelijke verschillen tussen deze groepen zijn, dan is dat bij de betreffende bevinding vermeld.

In de beschrijving van bevindingen voortkomend uit de interviews en focusgroepen zijn de volgende vuistregels toegepast:

- We spreken over 'enkele' of 'een aantal', als de uitspraak door ten minste drie en maximaal acht personen van verschillende afdelingen is gedaan, of nadrukkelijk aan één afdeling is gekoppeld (in welk geval de afdeling daarbij is vermeld);
- Indien een bevinding wordt verwoord zonder 'enkele', 'een aantal' of 'een deel', dan is dit bevestigd door tenminste driekwart van de personen dat op een onderwerp is bevraagd in de interviews of focusgroepen.

Om de werkwijze en bevindingen in deze rapportage op de juiste wijze te lezen, schetsen we eerst de context van de Rotterdamse haven en de belangrijkste actoren daarin.

## De Rotterdamse haven

Vanuit logistiek perspectief zijn de kernwerkzaamheden in de Rotterdamse haven het aanmeren van schepen, het laden, lossen en overbrengen van goederen naar/van een schip naar de terminals en het afhandelen en verzenden van goederen naar de klant. Volgens [www.portofrotterdam.com](http://www.portofrotterdam.com) beslaat de Rotterdamse Haven 12.686 hectare, zowel op land als op water. In 2020 is er 436,8 miljoen ton aan goederen overgeslagen via onder andere

28.170 zeeschepen en 92.552 binnenvaartschepen. Van het totale volume betreft 41% het stukgoed segment waaronder 8.436.240 containers die door de Rotterdamse haven zijn aan- en afgevoerd.

Bovenstaande getallen geven aan, en dit wordt bevestigd in zowel de literatuur en (beleids)documenten als in de interviews met externe experts en medewerkers, dat de Rotterdamse haven een groot gebied is waar dagelijks veel bedrijvigheid plaatsvindt. De fysieke omgeving is dusdanig groot dat het nagenoeg onmogelijk is om daarop een compleet en volledig dekkend (fysiek) toezicht op het geografische gebied uit te oefenen. Er is sprake van drukke, grote en vaak onoverzichtelijke terreinen waar veel verschillende personen zich gedurende de dag ophouden, zowel van de Douane als van andere publieke en private organisaties.

## Actoren in de haven

Diverse private partijen zijn betrokken bij het logistieke proces in de Rotterdamse haven, zoals rederijen, terminals, cargadoors, stuwadoors, expediteurs, op- of overslagbedrijven, roeiers, loodsen en vervoerders. Daarnaast zijn er diverse publieke partijen betrokken, zoals de Douane, de (Zeehaven)politie, de Koninklijke Marechaussee en de Havenmeester. In het Rotterdamse havengebied is er sprake van diverse samenwerkingsverbanden tussen voornoemde publieke en/of private partijen, zoals het Hit and Run Cargo-team (HARC), het Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam-Rijnmond en het Mainport Rotterdam overleg. Deze samenwerkingsverbanden zijn mede in- en opgericht om publieke en/of private partijen informatie met elkaar uit te kunnen wisselen en gezamenlijk op te trekken in de bestrijding van smokkel van illegale goederen in het havengebied, waar corruptie in veel gevallen mee samenhangt. Dit betreft dus zowel de invoer van illegale middelen (bijvoorbeeld cocaïne uit Zuid-Amerika) als de door- en uitvoer van illegale middelen (bijvoorbeeld Nederlandse XTC bestemd voor het buitenland).

# 1. Inleiding (7/7)

## Ervaringen KPMG

Alvorens de resultaten van ons onderzoek te beschrijven willen wij opmerken dat wij de samenwerking met de medewerkers en leidinggevenden van de Douane als integer en coöperatief hebben ervaren. Tijdens het onderzoek zijn er jegens ons, als onderzoekers, geen pogingen tot inhoudelijke inmenging geweest door internen of externen. Zowel medewerkers als leidinggevenden hebben actief bijgedragen aan het onderzoeksproces door tijd vrij te maken voor het invullen van de vragenlijst en deelname aan een interview en/of een focusgroepbijeenkomst. Ook zijn er verschillende medewerkers en leidinggevenden geweest die ons uit eigen beweging informatie aanleverden die voor ons onderzoek mogelijk interessant was. Tijdens zowel de interviews als focusgroepen zijn door deelnemers voorbeelden gedeeld die ons hebben geholpen bij het verkrijgen van inzicht in de beheersing van corruptierisico's door de Douane in het Rotterdamse havengebied.



## 2. Modus operandi

# 2. Modus operandi (1/6)

## Inleiding

Aan de hand van de bestudeerde wetenschappelijke publicaties, de (beleids)documenten van de Douane en interviews met externe experts en douaniers ontstaat het beeld dat de modus operandi van criminelen met betrekking tot het corrumpen van personen die actief zijn in de Rotterdamse haven, waaronder Douane personeel, veelzijdig is. In de door ons opgenomen wetenschappelijke publicaties is er in veel gevallen sprake van verwijzing naar andere wetenschappelijke bronnen, waaronder analyses van politiedossiers van gecorrumpeerde medewerkers in private en publieke organisaties. Externe experts en Douane professionals schetsen in de interviews – mede op basis van lopende en afgeronde (straf)zaken – een veelzijdig beeld van de modus operandi. Inzicht in de modus operandi van criminelen kan duidelijk maken op welke momenten en plekken de Douane kwetsbaar is voor corruptie.

## Informatie over het logistieke proces in de Rotterdamse haven is essentieel voor criminelen

Alle door ons geïnterviewde externe experts geven aan dat inzicht in en kennis van het logistieke proces in de Rotterdamse haven essentieel zijn voor criminelen om illegale middelen succesvol in te voeren. De informatie ten aanzien van het logistieke proces in de Rotterdamse haven kan zowel afkomstig zijn van private als publieke organisaties zoals de Douane. In een recent artikel in de NRC van 21 april 2021 stelt de districtschef van de Zeehavenpolitie dat criminelen de juiste mensen bij rederijen “plat” hebben. Uit de interviews met externe experts en medewerkers blijkt dat informatie over het logistieke proces jarenlang relevant blijft. Het logistieke proces in de Rotterdamse haven blijkt beperkt aan verandering onderhevig te zijn.



Criminelen gebruiken verschillende methoden voor vervoer van illegale middelen, zoals ‘uithalen’ van containers (d.w.z. illegale goederen die verstopt zijn tussen legale goederen uit de container halen), goederen overbrengen naar een lege container, goederen verstoppert in de containerstructuur (zoals koelcompartement of isolatiemateriaal) en smokkel via stukgoed (o.a. fruit) of in bulkschepen.

Voor criminelen zijn de gegevens waarover douanemedewerkers beschikken interessant. Daarnaast is informatie over werkwijzen van de Douane het meest interessant in vergelijking met die van andere private of publieke organisaties die in de haven actief zijn, omdat deze kennis essentieel is voor het succesvol invoeren van illegale middelen. Het gaat hierbij om beschrijvingen over hoe pre-arrival risicoanalyses worden uitgevoerd en het wel of niet aanmerken van ladingen als ‘risicovol’. Daarnaast is informatie interessant over gerichte en ‘ad random’ ingeplande controles, op welk terrein een container staat en beschrijvingen van het uitvoeren van containercontroles. Dit betekent dat er, volgens de literatuur, met name corrupte douaniers worden ingezet voor het succesvol ‘uithalen’ van illegale lading. Bij de andere genoemde methoden zijn niet per definitie douaniers nodig, dit kunnen ook andere professionals zijn die actief zijn in de haven.

Tegelijkertijd blijkt uit de literatuur dat criminelen bijzonder adaptief zijn en telkens andere methoden ontwikkelen om een illegale lading de haven in te smokkelen alsook door te voeren en te corrumpen. Zij hebben immers niet, of minder, te maken met een regelgevend kader en, zoals wel het geval is bij de Douane en andere handhavingdiensten, beperkingen ten aanzien van personele bezetting en financiële en technische middelen. Dit zorgt ervoor dat zij telkens hun werkwijze aanpassen op het moment dat bijvoorbeeld een bepaalde controle is ingevoerd die hun invoerroute dwarsboomt.

## 2. Modus operandi (2/6)

Uit de literatuur en interviews met externe experts blijkt niet hoe vaak per jaar douaniers worden benaderd door criminelen. Volgens de literatuur zijn exacte corruptiecijfers moeilijk te achterhalen doordat er vermoedelijk sprake is van een hoog 'dark number' (plaatsgevonden corruptie die niet bekend is).

Dit komt onder meer doordat corruptie een 'haaldelict' is (een strafbaar feit zonder een (direct aanwijsbaar) slachtoffer dat hoofdzakelijk ambtshalve wordt vervolgd) en geen 'brenghdelict' (strafbaar feit met een (direct aanwijsbaar) slachtoffer). Een haaldelict wordt herkend doordat er een onderzoek wordt uitgevoerd, terwijl bij een brenghdelict altijd sprake is van een aangifte. Daarnaast lijken de personen die worden benaderd in het kader van corruptie vaak zeer terughoudend in het melden van dergelijke incidenten. Sinds 2013 worden meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen centraal gestructureerd vastgelegd binnen de Douane. Tussen deze meldingen bevinden zich ook meldingen over (vermoedelijke) corruptiegevallen, hoewel deze niet separaat worden geregistreerd. In een registratiesysteem worden gegevens van meldingen die gegrond worden verklaard na drie jaar verwijderd en gegevens van ongegronde verklaringen worden na één jaar verwijderd, waardoor het na afsluiting van een jaar niet meer mogelijk is om overzichten op te vragen. De uitgevoerde acties na gegrond verklaarde meldingen (zoals overplaatsing of ontslag) zijn nog wel zichtbaar omdat deze worden geregistreerd in personeelsdossiers. In de vastlegging wordt gebruik gemaakt van categorieën die worden gehanteerd binnen de gehele overheid en 'corruptie' is geen aparte categorie. Vanaf 2015 tot heden zijn elf douaniers strafrechtelijk vervolgd wegens invoer van verdovende middelen en/of ambtelijke corruptie. Acht hiervan waren werkzaam in Rotterdam-Rijnmond (in 2018 overgegaan in Douane Breda en DLTC) of de Rotterdamse haven. In alle gevallen is sprake geweest van ontslag.



Uit de literatuur is niet duidelijk geworden of criminelen juist terughoudend zijn in het leggen van contacten met douaniers vanuit de angst om bijvoorbeeld gepakt te worden doordat de douanier een melding van de benadering door criminelen maakt en/of een lijn voor de invoer van illegale middelen te verstoren.

### Douaniers in sleutelposities lijken het meest gewild te zijn bij criminelen

Wanneer douaniers worden benaderd, dan blijkt uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken, die mede zijn gebaseerd op analyse van politiedossiers, dat criminelen zich proberen te richten op douaniers met een 'sleutelpositie'. Dit betreffen voornamelijk douaniers die de kennis en autorisaties hebben om bepaalde handelingen uit te voeren, zoals medewerkers die de risicoanalyses op binnenkomende containers in de pre-arrival fase uitvoeren, evenals scan analisten die de controle op een risicovolle container uitvoeren en speurhondengeleiders. Volgens externe experts en medewerkers is de definitie breder en betreft het zowel douaniers die kennis hebben van werkwijzen van de Douane als douaniers die daadwerkelijk controles uitvoeren.

Vormen van corruptie waar douaniers zich in het verleden schuldig aan hebben gemaakt, zijn:

- het bij de pre-arrival risicoanalyse ten onrechte aanmerken van een container als 'wit', zodat deze zonder nadere controle kan worden ingevoerd;
- het manipuleren van controleresultaten door een container na controle ten onrechte aan te merken als 'conform', waarna deze kan worden ingevoerd;

## 2. Modus operandi (3/6)

- het niet of niet volledig uitvoeren van controles op containers die als risicovol zijn bestempeld in de pre-arrival risicoanalyse;
- het inspelen op de beschikbare capaciteit voor het controleren van containers. Bijvoorbeeld door veel containers aan te merken voor controle met als gevolg dat er geen capaciteit beschikbaar is om een container met illegale middelen te controleren;
- het ter beschikking stellen van toegangspassen tot het haven terrein, zodat criminelen bij containers kunnen komen om er illegale middelen uit te halen;
- het tijdig doorspelen van containerlocaties die zijn aangemerkt voor een volledige controle, zodat verdovende middelen nog voor de controle uit een container kunnen worden gehaald.

Uit de literatuur blijkt dat het door voortdurende automatisering en robotisering in de afhandeling van containervervoer ingewikkelder is voor criminelen om informatie in te winnen en de criminele lading op te pikken: het zogenaamde 'uithalen'. Dit betekent dat zij steeds meer afhankelijk zijn van de hulp van binnenuit. Tegelijkertijd biedt automatisering ook kansen voor criminelen, omdat het voor hen makkelijker wordt om een container te lokaliseren doordat deze informatie nu is opgenomen in databases die voor zowel Douane als andere (private) organisaties toegankelijk is.

In de literatuur wordt de verwachting uitgesproken dat medewerkers op een sleutelpositie steeds vaker zullen worden benaderd, ook door middel van innovatieve activiteiten zoals 'social engineering'. Een van de manieren waarop door criminelen kan worden bepaald welke douanier het best kan worden benaderd, is kijken naar wat douaniers op sociale media plaatsen aan informatie over hun werk en/of privésituatie, waarmee zij (onbewust) aantrekkelijk worden voor criminelen.



### Douaniers met en zonder persoonlijke problemen zijn het doelwit

Uit wetenschappelijke publicaties, die mede zijn gebaseerd op de analyse van politiedossiers, en gesprekken met externe experts die belast zijn met rechtshandhaving, blijkt dat personen die in financiële problemen zijn gekomen door bijvoorbeeld een gokverslaving of scheiding eerder geneigd zijn in zee te gaan met criminelen. Dat geldt ook voor individuen met een alcohol- en/of drugsverslaving, personen met een extravagante levensstijl en/of personen die geneigd zijn te 'vallen' voor het geld.

Daarnaast blijkt uit de literatuur dat voornoemde groep relatief vaak onderdeel uitmaakt van een familie of vriendengroep waarin de sociale relaties sterk zijn. In dit soort groepen is het gebruikelijk dat men elkaar helpt op het moment dat er problemen zijn en is het lastiger om tegen wensen en/of verzoeken in te gaan. Tegelijkertijd blijkt dat enkele recent veroordeelde corrupterende havenmedewerkers (inclusief douaniers) een relatief stabiele thuissituatie kenden waarbij niet direct sprake was van hechte vrienden- of familiebanden. Door collega's werden zij vaak niet herkend als zijnde iemand die vatbaar of kwetsbaar is voor corruptie.

Uit zowel wetenschappelijke publicaties als interviews met enkele externe experts blijkt dat veroordeelde corrupte havenmedewerkers (inclusief veroordeelde douaniers) over het algemeen communicatief sterk zijn, solistisch werken, benaderbaar zijn voor collega's en bereid zijn om extra werkzaamheden te verrichten op het moment dat een collega in de knel komt. Ze worden daardoor ook gezien als de 'harde werker'. Volgens diverse externe experts is dit binnen de Douane vaak een iets oudere douanier met een lange staat van dienst.

Kortom, wetenschappers en andere experts verschillen van mening over de vraag of douaniers met problemen in de privésfeer kwetsbaarder zijn voor benadering door criminelen dan douaniers in een meer stabiele persoonlijke situatie.

## 2. Modus operandi (4/6)

### Zowel criminelen als douaniers nemen het eerste initiatief tot contact en dit contact wordt zowel online als offline gelegd

Uit wetenschappelijke publicaties die mede zijn gebaseerd op de analyse van politiedossiers en interviews met externe experts die belast zijn met rechtshandhaving, komt naar voren dat er zowel sprake is van criminelen die douaniers benaderen als douaniers die zelf het initiatief nemen om met criminelen in zee te gaan. Op het moment dat douaniers door criminelen worden benaderd dan kan dat zowel willekeurig (per toeval een medewerker benaderen) als gericht (van te voren bepaald wie wordt benaderd) zijn.

Contact tussen criminelen en douaniers wordt enerzijds gelegd via sociale netwerken waardoor een band kan worden opgebouwd, zoals de sportvereniging, het café of familie. Anderzijds worden douaniers benaderd als zij bijvoorbeeld een containerterminal oprijden in een dienstauto, tanken in bedrijfskleding of op sociale media kenbaar maken dat zij werkzaam zijn bij de Douane.

Volgens externe experts bestaat er een kans dat douaniers het initiatief nemen om contact op te nemen met criminelen op het moment dat zij zich beperkt gewaardeerd voelen in de organisatie, in financiële problemen terecht zijn gekomen of wanneer zij op zoek zijn naar een 'kick'. Laatstgenoemde is overigens niet onderbouwd in wetenschappelijke publicaties over casuïstiek van veroordeelde corrupterende havenmedewerkers (inclusief douaniers).

### Criminelen gaan zowel gericht als opportunistisch te werk bij het benaderen van douaniers

Uit zowel wetenschappelijke publicaties, waarin politiedossiers zijn geanalyseerd, als de interviews met externe experts blijkt dat douaniers en criminelen elkaar in veel gevallen al kennen.



De hypothese is dat het aantal douaniers dat gericht wordt benaderd door criminelen groter is dan het aantal douaniers dat willekeurig door criminelen wordt benaderd. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk het geval is, blijkt niet uit de literatuur voor zover wij kunnen achterhalen. Dit heeft mede te maken met het verwachte hoge 'dark number' van corruptiezaken.

Volgens externe experts is er sprake van een mix tussen willekeurige en gerichte benadering van douaniers. In gevallen waarbij er sprake is van een eerste willekeurige, opportune benadering komen criminelen via bestaande sociale kringen in contact met een douanemedewerker. Criminelen kijken in deze gevallen 'waar het schip strandt'. Eén van de geïnterviewde medewerkers gaf als voorbeeld dat hij per toeval in gesprek raakte met een andere klant bij een autowasstraat over de invoerbelasting van auto's. Hierbij kwam ter sprake dat hij werkzaam was als douanier in de haven. Bij het ophalen van de auto werd de douanier gevraagd of hij nog wat wilde "drinken" met de andere klant. In dit gesprek werden specifieke vragen gesteld over het werk van de douanier waardoor hij het vermoeden had in gesprek te zijn met een crimineel. In andere gevallen weten criminelen al welke douanier ze willen benaderen en zoeken ze, zoals beschreven in de vorige paragraaf, rechtstreeks contact.

Enkele externe experts die zijn belast met rechtshandhaving verwachten dat criminelen soms meerdere douaniers benaderen, omdat ze hiermee hun kansen spreiden en niet afhankelijk zijn van één persoon. Tegelijkertijd kunnen zij zich voorstellen dat criminelen juist zo min mogelijk douaniers betrekken om de pakkans te verlagen. Deze hypothesen hebben we niet kunnen staven met feiten vanuit wetenschappelijke studies. Wel blijkt uit een van de wetenschappelijke publicaties, waarin corruptiecasuïstiek is bestudeerd, dat criminelen bewust kansen en risico's spreiden door het leggen van meerdere directe en indirecte lijntjes in de rechtshandavingswereld waaruit al dan niet corrupte contacten ontstaan.



## 2. Modus operandi (5/6)

### Criminelen verleiden douaniers met geld en maken gebruik van druk en dreiging waardoor een langdurige 'samenwerking' kan ontstaan

Uit wetenschappelijke publicaties gericht op de analyse van politiedossiers blijkt dat als douaniers worden benaderd, criminelen hen een financiële beloning voorhouden, hen onder (sociale) druk zetten en/of bedreigen en intimideren. De financiële beloning lijkt vooral gebruikt te worden om een douanier te verleiden in zee te gaan met criminelen.

Uit wetenschappelijke studies waarin politiedossiers zijn geanalyseerd en uit interviews met externe experts, blijkt dat het doorgaans niet mogelijk is om 'weg te komen' met het eenmalig uitvoeren van een corrumperende activiteit voor criminelen, ongeacht of dit het leveren van informatie was of het uitvoeren van een andere handeling. De douanier wordt na die eerste keer op verschillende manieren betrokken gehouden bij handelingen van criminelen waardoor 'relaties' jarenlang stand kunnen houden. Diverse externe experts geven aan dat dreiging, intimidatie of afpersing aan de orde is op het moment dat een douanier een vervolgvraag van criminelen weigert. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt niet wat de duur is van de 'relatie' tussen een crimineel en een douanier.

Uit een analyse van afgeronde corruptiezaken en interviews met enkele experts, blijkt dat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie waarbij de douanier ondergeschikt is aan de crimineel. Criminelen bereiken dit door bijvoorbeeld te dreigen met het openbaar maken van belastend materiaal over de douanier, te dreigen met (fysiek) geweld richting de douanier en/of diens familieleden en/of het creëren van financiële druk bij de douanier door het aanbieden van aantrekkelijke leningen bij de crimineel. Hoewel uit gesprekken met externe experts en wetenschappelijke studies blijkt dat criminelen zeer adaptief zijn in hun modus operandi voor de invoer van illegale middelen, is niet duidelijk of zij dezelfde flexibiliteit hebben als het gaat om de modus operandi ten aanzien van het corrumpen van douaniers.



Op het moment dat bijvoorbeeld het contact leggen met de ene douanier niet lukt, wordt dan een andere douanier benaderd? Als verleiding met geld niet werkt, wordt er dan overgegaan tot chantage of andere vormen van bedreiging? We kunnen op basis van de door ons verzamelde informatie geen conclusies hierover trekken.

### Criminelen infiltreren zelf in de (Douane-)organisatie

Uit wetenschappelijke publicaties gebaseerd op analyse van casuïstiek van veroordeelde corrumperende havenmedewerkers (inclusief douaniers), en interviews met externe experts blijkt dat criminelen ook zelf proberen te infiltreren in en/of rondom het havengebied. Daarnaast blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat criminelen met succes hebben gesolliciteerd naar een functie in het havengebied. Vanuit die positie konden ze hun achterban voorzien van relevante informatie, legden zij contacten met douaniers en hebben zij diverse dekmantelbedrijven opgezet. In sommige van deze gevallen is er sprake geweest van doorstroming naar hogere functies waardoor de crimineel uiteindelijk zelf andere (potentiële) criminelen kon aannemen.

In een gesprek met de recherche is aangegeven dat er gevallen bekend zijn waarin criminelen naar de politieschool of het opleidingstraject van de Douane werden gestuurd om binnen deze organisaties carrière te maken. Uit andere wetenschappelijke studies en interviews met externe experts kan niet worden bevestigd of en hoe vaak deze aanpak van criminelen is gehanteerd binnen de Douane.

### Conclusie

De modus operandi van criminelen met betrekking tot het corrumpen van personen die actief zijn in de Rotterdamse haven, waaronder Douane personeel, is veelzijdig.

## 2. Modus operandi (6/6)

Het eerste contact komt niet per definitie vanuit de crimineel, maar wordt ook gelegd vanuit de douanier. Informatie over het logistieke proces in de Rotterdamse haven is voor criminelen interessant en mogelijk zelfs noodzakelijk om de in- of doorvoer van illegale middelen te bewerkstelligen. Aan de hand van onze analyse kunnen wij concluderen dat douaniers met een sleutelpositie het meest interessant zijn voor criminelen en dit betreft een brede groep medewerkers. Contacten tussen douaniers en criminelen ontstaan vanuit bestaande sociale netwerken, waarbij sprake lijkt te zijn van zowel een opportunistische (op toeval gebaseerde) benadering als een meer gerichte benadering. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel het aanbieden van geld als het onder druk zetten of bedreigen van douaniers door criminelen. Het lijkt dat het hebben van problemen in de privésfeer bij douaniers niet onderscheidend is in de mate van kwetsbaarheid voor corruptie. Wanneer het contact en de 'samenwerking' eenmaal tot stand zijn gekomen, lijken deze eerder meerjarig dan eenmalig te zijn. Door de toename van digitalisering en robotisering is het aannemelijk dat contacten tussen douaniers en criminelen via bijvoorbeeld social media zijn toegenomen. Naast corrupteren van douanemedewerkers proberen criminelen ook zelf te solliciteren naar functies in het havengebied, waaronder de Douane.

Op basis van de analyse kunnen we concluderen dat corruptie een 'veelkoppig monster' is, waarbij het niet mogelijk is om een toespitsing te maken op specifieke groepen medewerkers. Op het moment dat de Douane zich focust op een specifieke doelgroep in de integriteit- en corruptieaanpak, ontstaat er een valkuil en blinde vlek. Het integriteitsmanagement moet over de hele linie worden uitgevoerd, omdat het een risico is om groepen medewerkers uit te sluiten.





# 3. Maatregelen

# 3. Maatregelen (1/10)

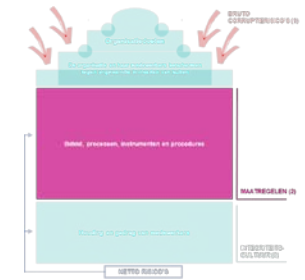
## Inleiding

De Douane loopt diverse corruptierisico's door de veelzijdige modus operandi van criminelen. Hiervoor zijn verschillende maatregelen ingevoerd, waaronder aanscherping van processen, procedures, training en bewustwordingsactiviteiten. Hoewel de Douane haar kwetsbaarheid ten aanzien van corruptie aanzienlijk verkleint op het moment dat zij voldoende effectieve maatregelen invoert, zullen nooit alle kwetsbaarheden volledig kunnen worden weggenomen. De kwaliteit van de integriteitscultuur is immers ook van invloed op de mate waarin de Douane kwetsbaar is voor corruptie (zie volgend hoofdstuk).

In de (beleids)documentenanalyse van de maatregelen van de Douane zijn wij uitgegaan van de modus operandi van criminelen en de daaruitvolgende corruptierisico's die voor de Douane ontstaan. De genomen maatregelen zijn onderzocht aan de hand van aangeleverde (beleids)documentatie van de Douane in het najaar van 2020. Aan de hand van een eerste terugkoppeling van de resultaten van deze analyse is aanvullend informatie verstrekt. Dit betekent dat de analyse heeft plaatsgevonden tot en met peildatum 19 februari 2021, waarbij het niet in alle gevallen mogelijk is om de effectiviteit te bepalen gezien een recente invoer of startdatum. Bevindingen uit de documentenanalyse zijn getoetst in gesprekken met medewerkers en leidinggevendenden. De titels van de paragrafen in dit hoofdstuk zijn door ons op zo'n manier geformuleerd dat daarin het verbeterpotentieel duidelijk wordt gemaakt.

## Integriteit- en corruptieaanpak is veelal op hoofdlijnen uitgewerkt en het meten van succes en impact ontbreekt

Uit de wetenschappelijke literatuur en de gesprekken met experts blijkt dat douaniers op diverse manieren interessant zijn voor criminelen en dat bijvoorbeeld het wel of niet hebben van persoonlijke problemen in privé-situaties niet onderscheidend is in de kwetsbaarheid voor corruptie. Hiervoor is



het belangrijk dat de Douane een heldere aanpak op corruptie als onderdeel van de bredere integriteitsaanpak formuleert, rekening houdend met de diversiteit van verschijningsvormen van corruptie.

De integriteitsaanpak van de Douane Rotterdam Haven volgt de landelijke koers van de Belastingdienst en de Douane. Er zijn drie regionale adviseurs integriteit die het management van de verschillende douaneregio's en -kantoren adviseren en ondersteunen. Deze drie adviseurs maken de koppeling tussen beleidsbepalingen van het management en het daadwerkelijke gedrag van douaniers. In de documentenanalyse zien wij enkele specifieke integriteitsplannen voor Douane Rotterdam Haven en het DLTC. Er is sprake van variatie in hoe concreet en gevarieerd de integriteitsplannen zijn opgesteld. In het ene plan zijn de integriteitsmaatregelen op hoofdlijnen beschreven en beperkt concreet gemaakt. In een ander integriteitsplan is sprake van een aantal concrete acties, inclusief actiehouder. In viermaandelijke rapportages (hierna: VMR) wordt het MT op de hoogte gebracht van de uitvoering van het integriteitsplan. Deze rapportages, evenals de opgestelde jaarverslagen integriteit, geven geen inzicht in geleerde lessen van uitgevoerde activiteiten om de integriteitsaanpak te verbeteren of aan te passen. Ook uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (deelonderzoek in het kader van het Verantwoordingsonderzoek 2019 van de Algemene Rekenkamer) naar het integriteitsbeleid van de Douane blijkt dat de effectiviteit van het beleid kan worden vergroot door middel van het structureel meten van de impact en praktijkresultaten te gebruiken om het beleid aan te passen. Daarnaast wordt in het rapport van de Algemene Rekenkamer de suggestie gedaan om medewerkers beter te ondersteunen met bijvoorbeeld voorlichting, dilemmatrainingen en aandacht voor integriteit in werkoverleggen. Uit de VMR blijkt dat er plannen zijn opgesteld om aan de verbeterpunten gehoor te geven en is inmiddels de nulmeting integriteit uitgevoerd. In enkele interviews is aangegeven dat bijvoorbeeld trainingen worden geëvalueerd en de inhoud of aanpak daarvan direct wordt aangepast op het moment dat dit nodig blijkt.

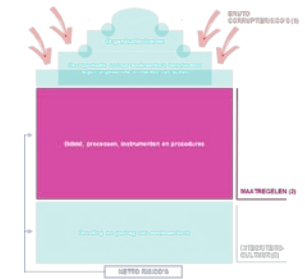
# 3. Maatregelen (2/10)

## Integriteits- en corruptieaanpak is versnipperd en dat leidt tot onduidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden

Gezien de vele varianten die corruptie kan aannemen is het belangrijk dat vanuit een centraal punt de integriteit- en corruptieaanpak wordt gevoerd. Het merendeel van de medewerkers en leidinggevenden is van mening dat het corruptieprobleem binnen de Douane wordt onderschat. Zij geven daarbij aan dat ze zouden verwachten dat er meer concreet en expliciet aandacht aan de preventie van corruptie zou worden besteed, ook gezien de maatschappelijke aandacht voor het onderwerp. Medewerkers en leidinggevenden geven in interviews en focusgroepen aan dat er wel sprake is van aandacht voor integriteit, maar dat dit versnipperd is in de organisatie. Staf- en beleidsmedewerkers geven bijvoorbeeld aan dat er diverse collega's in de organisatie 'iets doen met integriteit', maar dat men het overzicht kwijt is van wat er precies wordt georganiseerd, voor welke doelgroep en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Tevens is het niet duidelijk of in de integriteitsaanpak rekening wordt gehouden met de verschillende manieren waarop douaniers interessant zijn voor criminelen en dat privésituaties van douaniers niet onderscheidend zijn in benadering door criminelen.

## Gedrag norms ten aanzien van integriteit en corruptie zijn generiek en niet makkelijk te vinden

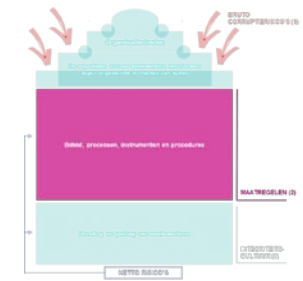
Uit de wetenschappelijke publicaties is gebleken dat medewerkers in risicovolle functies (o.a. relatief veel handelingsvrijheid, met toegang tot systemen en informatie en beperkt toezicht op hun handelen), interessanter voor criminelen lijken te zijn. Dit betekent niet dat andere medewerkers niet interessant zijn: bijna iedereen binnen de Douane is een potentieel doelwit voor criminelen. Zo kan een corrupte medewerker die een niet-risicovolle functie heeft een collega die wel een risicovolle functie heeft benaderen om onoorbare handelingen te verrichten ten gunste van criminelen. Medewerkers geven zelf ook aan dat een douanier corrupt kan worden,



ongeacht diens privésituatie en dat corruptie met name buiten werktijd plaatsvindt. Hierdoor is het voor de Douane belangrijk dat er specifieke gedragsnormen zijn ten aanzien van corruptie die voor alle douanemedewerkers begrijpelijk en richtinggevend zijn.

De Douane maakt gebruik van algemene beleidsdocumenten, zoals de Gedragscode Integriteit Rijk. Daarnaast hebben wij enkele andere documenten gezien, bijvoorbeeld voor Meest Risicovolle Functies (hierna: MRF) waarin op hoofdlijnen staat beschreven wat wel en niet gewenst gedrag is. MRF zijn functies die door de Douane zijn aangemerkt als functies waarbinnen een medewerker de mogelijkheid heeft om geheel zelfstandig handelingen te verrichten. In sommige documenten staat de zin opgenomen "zowel leidinggevende als medewerker mogen ervan uitgaan dat bekend is wat als ongewenst gedrag en wat als strafrechtelijk gedrag beschouwd wordt", zonder dat expliciet wordt gemaakt wat voor gedrag wordt bedoeld. In onze beleidsanalyse zijn we geen specifieke normen tegengekomen voor de Douane in de Rotterdamse haven over wat er van medewerkers wordt verwacht in het voorkomen van, detecteren van of reageren op specifiek corruptie. In de gesprekken wordt dit door zowel leidinggevenden en medewerkers van DRH, DBR en het DLTC als beleids- en stafmedewerkers van het DLK of DLSO beaamd. Het gevolg hiervan is dat medewerkers en leidinggevenden beperkt handvatten hebben om de kaders te begrijpen waarbinnen zij mogen en kunnen werken.

# 3. Maatregelen (3/10)



Daarnaast is in interviews aangegeven dat er een zekere mate van zelfredzaamheid van de medewerkers wordt verwacht als het gaat om informatievergaring over integriteit- en corruptienormen. Medewerkers en leidinggevenden kunnen veel informatie vinden op het intranet. Echter, zij worden niet actief gestimuleerd om op zoek te gaan naar deze informatie. Dit leidt tot het risico dat medewerkers en leidinggevenden informatie missen en daardoor niet goed op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen.

## De handhavingsaanpak is meer proactief van aard dan de integriteits- en corruptieaanpak

Vanwege de strategische aard van corruptierisico's en het feit dat criminelen hun modus operandi continu aanpassen aan de nieuwe realiteit, is het voor de Douane van belang om corruptieaanpak te formuleren op basis van actuele integriteits- en corruptierisicoanalyses.

Uit gesprekken met douanemedewerkers blijkt dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de integriteitsaanpak van de organisatie en de handhavingsaanpak. Hierbij wordt aangegeven dat de handhavingsaanpak (naar buiten gericht) waarschijnlijk verder is ontwikkeld dan de integriteitsaanpak (intern gericht). Als onderdeel van deze handhavingstaak van de Douane en gezien de omvang van de goederenstroom, past de Douane risicomanagement toe op haar toezicht. Binnen dit toezicht wordt gewerkt met specifieke risicoprofielen om risicogericht containers te selecteren. Dit geldt voor goederenstromen waarvoor de Douane de kans wenst te vergroten dat containers met illegale middelen worden gecontroleerd. Deze risicoprofielen worden minimaal jaarlijks getoetst op actualiteit en effectiviteit en doorgaans wekelijks op effectiviteit. Wanneer omstandigheden wijzigen kan dat meebrengen dat profielen moeten worden aangepast. Dat gebeurt periodiek, met als gevolg dat hele nieuwe profielen bestaan naast ook al langer bestaande profielen. Dit kan worden beschouwd als dynamisch profielbeheer.

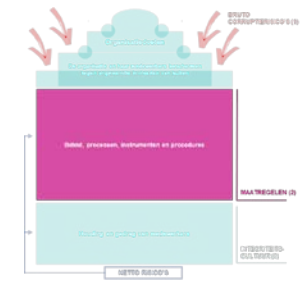
Ten aanzien van de integriteits- en corruptieaanpak blijkt uit de (beleids)documentenanalyse dat schending van integriteit in 2019 is aangemerkt als een strategisch bedrijfsrisico dat de scope van risicoanalyses bepaalt. In algemene zin wordt binnen de Douane op verschillende momenten en in verschillende organisatieonderdelen risicoanalyses uitgevoerd op zogenoemde procestekeningen (visuele weergave van een proces). Uit de interviews blijkt dat de integriteits- en corruptierisicoanalyses met name in de afdelingen met relatief veel MRF zijn uitgevoerd terwijl uit de modus operandi blijkt dat de groep douaniers die voor criminelen interessant is, groter is. In deze risicoanalyses worden, naast integriteit- en corruptierisico's, allerlei andere risico's meegenomen. Bij de uitvoering van deze risicoanalyses zijn zowel beleidsmedewerkers als medewerkers die onderdeel uitmaken van het betreffende proces betrokken. Uit interviews blijkt dat deze combinatie effectief is, omdat hiermee zowel de kennis van de werkvloer wordt meegenomen alsmede een kritische blik van buitenaf. Het voornemen is om de integriteits- en corruptierisicoanalyses ook uit te voeren bij andere afdelingen en teams. De uitkomsten van de diverse integriteits- en corruptierisicoanalyses worden opgenomen in één overzicht (het risicoregister), inclusief mitigerende maatregelen. Aan de hand van de aan ons verstrekte documentatie kan niet worden bepaald of de integriteits- en corruptierisicoanalyses in diverse teams op een continue en consistente manier worden uitgevoerd.

# 3. Maatregelen (4/10)

## De integriteits- en corruptieaanpak is met name gefocust op medewerkers in een risicovolle functie, terwijl een bredere groep medewerkers interessant is voor criminelen

Uit wetenschappelijke publicaties en externe experts blijkt dat MRF het meest interessant zijn voor criminelen om te benaderen. Daarnaast blijkt dat ook andere functies een risico lopen om te worden benaderd, vanwege de veelzijdige redenen waarom douaniers interessant zijn voor criminelen. Het is daarom belangrijk dat er in brede zin aandacht is voor corruptierisico's die medewerkers kunnen lopen.

Uit interviews blijkt dat het merendeel van de medewerkers het gevoel heeft dat hun functie beperkt interessant is voor criminelen en dat juist de MRF een doelwit zijn. Uit de focusgroepen blijkt dat ook medewerkers in een andere functie interessant zijn, gezien het feit dat ook anderen toegang hebben tot gevoelige informatie over processen en controles in de systemen. In de (beleids)documentenanalyse zien we juist dat er een focus lijkt te zijn op integriteit- en corruptie maatregelen gericht op het voorkomen van corruptie voor MRF. Deze constatering is gebaseerd op de hoeveelheid documenten met daarin beschrijvingen van 'harde maatregelen' voor de bescherming van de MRF, zoals functieroulatie, functiescheidingen en randomisatie van pre-arrival risicoanalyses en container controle. Daarnaast wordt er door middel van een verbod op thuiswerken en een 4-ogen principe voor gezorgd dat er niet solistisch kan worden gewerkt en er geen misbruik van autorisaties kan worden gemaakt. Tevens wordt gewerkt met een roosterbureau, dat de roosters maakt. Op papier is het ad hoc ruilen van diensten niet mogelijk, waardoor medewerkers in wisselende teams werken en pas op het laatste moment weten met welke collega's zij hun dienst gaan draaien. Echter, in interviews is aangegeven dat in de praktijk blijkt dat diensten wel degelijk worden geruild en dat in sommige gevallen de roosters over de e-mail onder medewerkers worden verspreid. Hierdoor wordt inzichtelijk welke medewerkers op welk moment aan het werk zijn.



Tegelijkertijd geven medewerkers aan dat het op het moment dat zij ruilen van dienst vaak nog niet duidelijk is welke werkzaamheden zij tijdens hun dienst gaan verrichten. Het ruilen van diensten is daardoor niet direct van toegevoegde waarde voor iemand die zich in wil laten met corruptie.

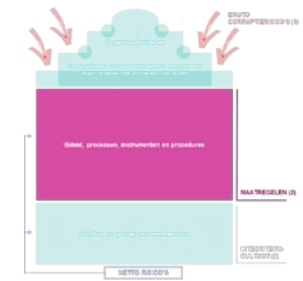
Wanneer wij in interviews vroegen naar welke maatregelen de Douane neemt om het corruptierisico te verkleinen, werden in eerste instantie maatregelen ten aanzien van MRF genoemd. Geïnterviewden vinden het moeilijk om te benoemen welke maatregelen of integriteitsactiviteiten worden georganiseerd voor douaniers die niet werkzaam zijn binnen een MRF. Medewerkers werkzaam in MRF geven in interviews aan dat hun functie tegenwoordig juist minder interessant is voor criminelen, met name doordat zij door de ingevoerde maatregelen minder vrijheden hebben in hun werk. Hierdoor kunnen soortgelijke situaties als met veroordeelde collega's het geval was (zoals het zelfstandig aanmerken van een container als 'wit') minder gemakkelijk voorkomen.

## Invoer van maatregelen start voortvarend, maar implementatie stagneert

Uit wetenschappelijke literatuur en interviews met externe experts blijkt dat criminelen adaptief zijn en continu en snel hun werkwijze aanpassen. Voor de Douane is het daarom van belang om mee te bewegen met deze aanpassingen en daardoor maatregelen in relatief kort tijdbestek in te voeren.

Naar aanleiding van verschillende corruptie incidenten heeft de Douane 25 verbetermaatregelen geformuleerd voor DLTC. Uit een door de Douane uitgevoerd onderzoek in 2019 naar het bestaan en de werking van vernoemde maatregelen, bleek dat na vier jaar slechts 7 van de 25 maatregelen volledig bestaan en werken.

# 3. Maatregelen (5/10)



Overige maatregelen bestonden niet of slechts gedeeltelijk en hadden daardoor geen werking. De implementatie van de overige maatregelen is, in combinatie met opvolging van andere gesignaleerde onderwerpen, vervolgens ondergebracht in aparte projecten met ieder hun eigen planning. In viermaandelijksse rapportages wordt het MT Douane op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang van deze projecten. Uit de viermaandelijksse rapportages blijkt niet altijd concreet welke acties en activiteiten voor verdere implementatie zorgen en in hoeverre de vastgestelde planning wordt gehaald.

Meerdere medewerkers beamen dat het implementeren van maatregelen tijdrovend is en geven daarvoor vijf redenen:

1. Er worden continu nieuwe werkgroepen opgericht waarbij een centrale regie ontbreekt.
2. De maatregel wordt in veel gevallen geen onderdeel van de manier van werken, waardoor er geen sprake is van duurzame implementatie.
3. Het wiel wordt telkens opnieuw uitgevonden omdat er beperkte vastlegging is van hetgeen eerder is uitgevoerd en wat het effect daarvan was.
4. De implementatie van maatregelen wordt in een aantal gevallen bij leidinggevendenden belegd, terwijl het soms voor leidinggevendenden niet duidelijk is wat er precies moet gebeuren.
5. In sommige gevallen wordt beperkt opvolging gegeven aan het verzoek tot implementatie door leidinggevendenden door de 'waan van de dag' en alle andere taken die zij hebben.

Enkele douanemedewerkers geven aan dat er niet alleen sprake is van het reactief implementeren van maatregelen, maar dat er gebruik wordt gemaakt van recente inzichten uit bijvoorbeeld opsporingsonderzoeken en ontwikkelingen in het criminele circuit. Dit neemt niet weg dat er nog niet structureel en proactief wordt nagedacht over waar corruptierisico's zich de komende jaren gaan manifesteren.

## Integriteits- en anti-corrupietrainingen zijn nog niet breed en structureel uitgerold binnen DRH

Uit de wetenschappelijke literatuur en aan de hand van gesprekken met experts blijkt dat benadering door criminelen op diverse manieren wordt uitgevoerd. Dit in combinatie met een grote groep douaniers die interessant is voor criminelen, maakt dat het voor de Douane noodzakelijk is om structureel specifieke en verplichte trainingen aan te bieden zodat medewerkers hier weerbaar tegen worden.

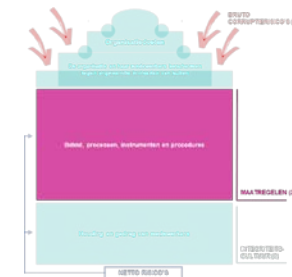
Op basis van de (beleids)documentenanalyse lijkt er met name sprake te zijn van uitleg en communicatie via beleid en andere papieren documenten zoals folders, brochures en publicaties op Douanenet. Inzage in het trainingsmateriaal leert ons dat er met name gebruik wordt gemaakt van voorlichting en trainingen vanuit de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën. Wij hebben geen trainingsmateriaal gezien waarin specifiek wordt ingegaan op corruptierisico's, modus operandi van criminelen en wat een douanier moet doen op het moment dat hij/zij het idee heeft benaderd te worden door een crimineel. Wel hebben wij een document gezien waarin is opgenomen dat de workshop 'bescherming tegen benadering' wordt uitgerold in de organisatie, evenals de training 'ethisch leiderschap' en het versturen van one-pagers en kaartjes met daarop een verwijzing naar een filmpje over integriteitsrisico's in de haven. De training ethisch leiderschap is eind 2020 gestart voor alle teamleiders en directieleden. De training 'bescherming tegen benadering' is bedoeld voor bijna alle medewerkers van DRH en is begin 2021 van start gegaan.



# 3. Maatregelen (6/10)

In interviews geven medewerkers aan dat de hoeveelheid specifieke, op de medewerkers in de Rotterdamse haven gerichte trainingen beperkt is. Enkele geïnterviewde medewerkers geven aan dat ze onlangs de training 'bescherming tegen benadering' hebben gevolgd. Deze vonden ze erg waardevol, omdat er concrete integriteit- en corruptievoorbeelden werden gedeeld die zij in hun dagelijks werk tegen kunnen komen. In de komende maanden wordt deze training breder uitgerold in de organisatie en wordt gemonitord of medewerkers de training hebben gevolgd. In enkele interviews is aangegeven dat leidinggevenden in 2020 een klassikale integriteitstraining hebben gehad waarbij praktijkvoorbeelden van modus operandi van criminelen werden gedeeld door een medewerker van de Rijksrecherche. Geïnterviewden waren positief over deze training, omdat met praktische, herkenbare en concrete voorbeelden werd gewerkt. Hierdoor, geven geïnterviewden aan, waren zij na het volgen van de training alerter op of en hoe zij extern communiceren over hun werk en op welke manier criminelen hen kunnen benaderen.

Medewerkers vinden dat er continu aandacht moet worden besteed aan integriteit- en corruptierisico's via informatievoorziening en trainingsmogelijkheden. Op basis van de door ons uitgevoerde analyse blijkt er, na een integriteitstraining bij indiensttreding, geen specifiek trainingsplan te zijn dat gedurende het jaar wordt uitgevoerd. Het is voor ons onduidelijk welke trainingen voor wie verplicht zijn, hoe zicht wordt gehouden op wie deze al wel of niet hebben gevolgd en in hoeverre er consequenties zijn verbonden aan het niet volgen van dit soort trainingen.



## De kwaliteit van het bespreken van integriteit tijdens personeelsgesprekken hangt af van de vaardigheden van de leidinggevende

Doordat uit wetenschappelijke publicaties en gesprekken met externe experts blijkt dat zowel douaniers met als zonder financiële of persoonlijke problemen kwetsbaar zijn voor corruptie, is het voor de Douane belangrijk om zicht te houden op het welzijn van medewerkers.

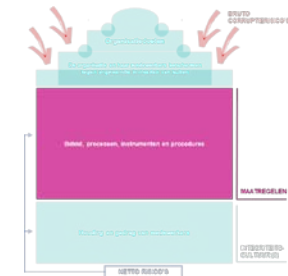
Het bespreken van integriteit is een verplicht onderdeel van de personeelsgesprekken om te zorgen voor doorlopende aandacht voor het onderwerp. Uit de (beleids)documentenanalyse blijkt niet dat leidinggevenden worden ondersteund bij en/of worden getraind voor het voeren van dergelijke gesprekken. Uit interviews met medewerkers blijkt dat een beperkt aantal van hen herkent dat er uitgebreid aandacht wordt besteed aan het onderwerp integriteit in personeelsgesprekken. Sommigen geven aan dat leidinggevenden het zien als een onderwerp om 'af te vinken', terwijl anderen aangeven dat er uitgebreid bij stil wordt gestaan. Het afvinken van het onderwerp komt volgens medewerkers doordat met name leidinggevenden die geen lange historie hebben binnen de Douane gelimiteerde kennis hebben van integriteit en corruptie in de haven en daardoor niet goed weten hoe zij het gesprek daarover het beste kunnen voeren met hun medewerkers. Medewerkers die positief zijn over integriteit als onderdeel van de personeelsgesprekken geven aan dat dit komt doordat hun leidinggevende jarenlange ervaring heeft in de organisatie en daardoor ook goed snapt wat de dagelijkse praktijk is van diens medewerkers.

# 3. Maatregelen (7/10)

## Screening van zowel nieuwe als zittende medewerkers moet worden versterkt

Uit de wetenschappelijke publicaties en gesprekken met externe experts blijkt dat medewerkers kwetsbaarder worden voor corruptie door financiële of persoonlijke problemen, hoewel dit niet onderscheidend is voor de benadering. In combinatie met het feit dat het eerste contact tussen douanier en crimineel veelal in bestaande sociale kringen plaatsvindt, is het essentieel om zicht te hebben op hoe het met medewerkers gaat.

Eén van de manieren waarop momenteel wordt gezorgd voor het voorkomen van medewerkers met een kwetsbare privésituatie, is door middel van een screening van nieuwe medewerkers. In interviews met zowel medewerkers als externe experts is veelvuldig aangegeven dat de huidige screening beperkt is. Er vindt een screening plaats bij aanvang van het dienstverband door middel van het aanleveren van een VOG. Een VOG wordt tussentijds niet meer opgevraagd. Daarnaast kent de Douane vertrouwensfuncties en BOA's. BOA's worden elke vijf jaar gescreend bij de verlenging van hun BOA akte. Daarbij geven medewerkers aan dat het aanleveren van een VOG onvoldoende is om te bepalen of iemand kwetsbaar is voor corruptie. Medewerkers zien dat het mogelijk is dat douaniers die bij indiensttreding integer waren op een later moment corrupt kunnen worden, bijvoorbeeld door verkeerde vrienden, chantabel worden of onder druk worden gezet. Zowel externe experts als medewerkers en leidinggevenden zouden het verstandig vinden als er ook gedurende de loopbaan wordt gescreend. In enkele gesprekken is aangegeven dat het merendeel van de douaniers werkzaam in of voor de Rotterdamse haven een BOA-status heeft. Het bijbehorende BOA-certificaat wordt elke vijf jaar vernieuwd en hiervoor wordt een diepere en bredere screening uitgevoerd op voorschriften van Justitie.



In 2019 is er een pilot uitgevoerd voor het voeren van kwetsbaarheidsgesprekken als onderdeel van de screening bij aanvang van het dienstverband. Deze zijn bedoeld om in een vroeg stadium zicht te krijgen op kwetsbaarheden in het werk in relatie tot persoonlijke kwetsbaarheden, zoals psychische en/of financiële problemen. Na evaluatie van de pilot is een businesscase opgezet en worden kwetsbaarheidsgesprekken naar verwachting medio 2021 onderdeel van het werving- en selectieproces.

Gedurende het dienstverband is de leidinggevende verantwoordelijk voor het bespreken van integriteit met medewerkers en is hij/zij het eerste aanspreekpunt op het moment dat een medewerker een wijziging in diens persoonlijke situatie wil melden. Een aantal leidinggevenden geeft in de interviews aan het niet altijd makkelijk te vinden om gesprekken over integriteit te voeren. Daarnaast geven zij aan dat zij vanuit de organisatie geen specifieke handvatten ontvangen die hen daarbij ondersteunen. Op dit moment zijn er geen mogelijkheden om uit dienst tredende douaniers te blijven monitoren op het delen van kennis en vertrouwelijke informatie over werkwijzen binnen de Douane. Wanneer dit wel kan worden gedaan, zorgt dat ervoor dat ook ex-douaniers zich bewust zijn en blijven van mogelijke benadering door criminelen gezien hun ervaring met het werken bij de Douane. Processen binnen de Douane zijn, volgens geïnterviewden, vrij log en veranderen niet snel. Hierdoor is de informatie waarover ex-douaniers beschikken in sommige gevallen nog jaren interessant.

# 3. Maatregelen (8/10)

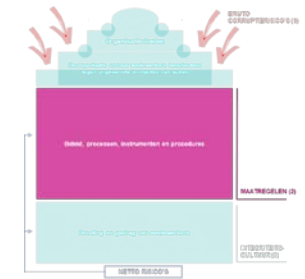
## Uitvoer van controles op interne beheersing is niet gestandaardiseerd

Om zicht te krijgen op de effectiviteit van de werking van maatregelen ter voorkoming van de corruptierisico's is het essentieel om met regelmaat een toetsing hierop uit te voeren. Op basis hiervan kan worden bepaald of de Douane de juiste maatregelen heeft geïmplementeerd om corruptie te voorkomen. Daarnaast kan aan de hand van de toetsing worden bepaald of de veelzijdigheid aan benadering en kwetsbaarheid voor corruptie voor grote groepen douaniers afdoende is gemitigeerd.

Uit de (beleids)documentenanalyse blijkt dat Douane Rotterdam haven jaarlijks een interne controle uitvoert op het gebied van primaire en ondersteunende processen. Uit het interne jaarverslag van 2019 blijkt dat integriteit en het naleven van de gedragsregels onderwerp van aandacht is. Op welke manier hierop wordt gecontroleerd, blijkt niet uit de tekst. Uit de viermaandelijke rapportages van 2020 blijkt niet concreet welke interne controles het betreft en blijkt eveneens niet of integriteit hier onderdeel van uitmaakt. In de rapportages wordt teruggegrepen op bevindingen van eerdere rapportages en wordt de huidige status beschreven. Uit de rapportages blijkt verder dat teams veelal een eigen systematiek hebben voor de interne controle. Hierdoor loopt de organisatie het risico dat teams ieder op een andere wijze omgaan met interne controle, waardoor corruptierisico's mogelijk over het hoofd worden gezien. Daarnaast is de interne controle met name gericht op beveiliging en andere harde maatregelen en niet op de uitvoering en implementatie van zachte beheersmaatregelen (zogenaamde 'soft-controls').

## Belemmeringen in samenwerking tussen zowel private en publieke partijen als publieke partijen onderling

Gezien de diversiteit in modus operandi die criminelen hanteren voor het corrumperen van douaniers is het delen van informatie vanuit en binnenin de



keten cruciaal voor effectief integriteitsmanagement. Dit heeft impact op het succes en de kwaliteit van de corruptieaanpak door de Douane.

Diverse experts hebben aangegeven dat de samenwerkingsverbanden in het Rotterdamse havengebied (zoals Platform Criminaliteitsbestrijding en Mainport Rotterdam overleg) noodzakelijk zijn om informatie met elkaar uit te wisselen en gezamenlijk op te trekken in de bestrijding van corruptie in het havengebied. De veelzijdigheid aan publieke en private partijen, die ieder hun eigen bevoegdheden hebben, zorgt ervoor dat de bestrijding van corruptie in het Rotterdamse havengebied wordt bemoeilijkt. Dit komt onder andere doordat er sprake is van verschillende doelen, belangen en budgetten waardoor er ook sprake is van verschillende manieren van corruptieaanpak. Een van de recente wetenschappelijke publicaties gericht op de aard en aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven en een aantal externe experts geven aan dat er een spanning ontstaat tussen economische belangen enerzijds en de aanpak van illegale praktijken anderzijds. De overheidsaanpak, die voldoet aan wet- en regelgeving en gericht is op controle, toezicht en opsporing, botst met ondernemers die in de praktijk moeten werken met deze maatregelen. Zo leiden extra controles tot vertragingen in het logistieke proces dat op haar beurt leidt tot hogere kosten. Daarnaast is in interviews aangegeven dat de politie en andere opsporingsinstanties niet of nauwelijks informatie met de Douane mogen en kunnen delen over verdachte douaniers waardoor de Douane op haar beurt zelf nog niet kan ingrijpen. Daarnaast kan een medewerker slechts door de Douane uit diens functie worden gehaald, indien hier een feitelijke basis voor is. Het tijdig delen van informatie over verdachten is dus lastig vanwege verschillende fundamentele belangen (rechtstatelijk belang, opsporingsbelang, belang van verdachten en werkgever).

# 3. Maatregelen (9/10)

## Lopende activiteiten en initiatieven

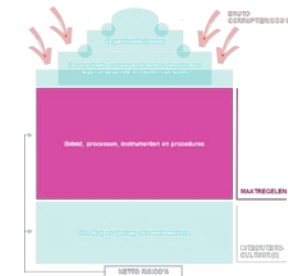
Op basis van gesprekken met douanemedewerkers blijkt dat er een aantal integriteit- en corruptieactiviteiten worden georganiseerd. Daarnaast is er sprake van initiatieven die nog niet zijn gestart. Om een volledig beeld te geven, nemen wij deze op zonder dat we de effectiviteit daarvan kunnen toetsen. Overigens is deze opsomming niet uitputtend.

Een aantal initiatieven maakt onderdeel uit van het meerjarige programma 'Samenwerken in haven'. De reden om het programma te starten is de flinke instroom van nieuwe medewerkers als gevolg van de Brexit en de (publieke) discussies over ondermijning in combinatie met de veroordeling van corrupterende havenmedewerkers (inclusief douaniers) voor corruptie in de afgelopen jaren. Het programma is begin 2020 gestart en bestaat uit 5 pijlers. Per pijler zijn verschillende projecten ingericht. Sommige hiervan hebben vertraging opgelopen omdat er aanpassingen moesten worden gemaakt gezien de Covid-19 situatie (bijvoorbeeld het omzetten van fysieke naar online trainingen). Onderstaand wordt een aantal van de activiteiten beschreven:

- Halverwege 2020 hebben alle douaniers werkzaam in de Rotterdamse haven een flyer en reminderkaartje thuisgestuurd gekregen. Hierin is een overzicht opgenomen van de belangrijkste meldkanalen die moeten worden gebruikt bij risicosignalen en integriteitschendingen.
- De training 'bescherming tegen benadering' is in december 2020 als pilot uitgevoerd en vanaf januari 2021 formeel gestart voor alle medewerkers.
- Alle teamleiders en directieleden hebben vanaf eind 2020 de training 'Ethisch leiderschap' doorlopen, die hen handvatten heeft geboden om integriteit bespreekbaar te maken.
- In het eerste kwartaal van 2021 staat de cursus 'feedback geven en ontvangen' voor leidinggevenden op het programma. Daarna zullen ook

medewerkers deze training volgen.

Op landelijk niveau is het programma versterking van screening gestart en er loopt momenteel een wetgevingstraject om VOG politiegegevens in te voeren voor alle nieuwe douanemedewerkers. Daarnaast worden momenteel gesprekken gevoerd met verschillende departementen en vakbonden om de doelgroep voor het continu screenen te specificeren, om de juridische grondslag ervan te onderbouwen en om continu screenen praktisch mogelijk te maken. Tot slot evalueert de Douane periodiek of het aantal 'vertrouwensfuncties' moet worden uitgebreid zodat betreffende medewerkers voldoen aan de criteria van de AIVD en een zelfde en meer diepgaandere screening ondergaan als de samenwerkingspartners.



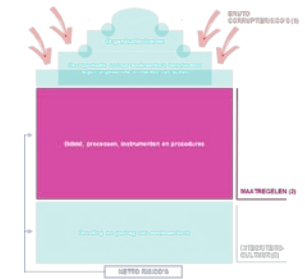
# 3. Maatregelen (10/10)

## Conclusie

De huidige integriteitsaanpak van de Douane is generiek van aard en het ontbreekt aan een specifiek anti-corruptiebeleid voor de Rotterdamse haven bestaande uit normen en uitgangspunten met bijbehorend trainings- en communicatieprogramma. Recent is gestart met verschillende initiatieven die mede kunnen bijdragen aan meer concrete inzichten in, normen over en kennis van corruptierisico's. Integriteits- en corruptierisicoanalyses worden met name uitgevoerd in teams met relatief veel risicovolle functies en op het moment dat een proces aangepast wordt. De vastlegging van de uitkomsten van recentere integriteits- en corruptierisicoanalyses is versnipperd in de organisatie.

Daar waar criminelen snel en adaptief werken, blijkt de implementatie van maatregelen voor het beheersen van de bestaande integriteits- en corruptierisico's binnen de Douane tijdrovend te zijn. Daarbij zijn de anti-corruptie maatregelen vooral gericht op MRF en minder op andere medewerkers die vanwege hun toegang tot gevoelige informatie ook interessant zijn voor criminelen. Als geïmplementeerde maatregelen, zoals een 4-ogenprincipe of functieroulatie, worden nageleefd dan verkleint dit de kans op corruptie. In de praktijk blijkt echter dat er binnen verschillende teams wordt afgeweken van gemaakte afspraken.

Enmalige (beperkte) screening van nieuwe medewerkers is op dit moment het enige beschikbare middel om zicht te krijgen op wie er binnen de Douane komt werken. De effectiviteit hiervan lijkt beperkt te zijn door de huidige inrichting van de screening en het feit dat screening niet herhaald wordt gedurende de loopbaan (met uitzondering van bepaalde functies). Screening zorgt niet voor inzicht in risico's die douanemedewerkers oplopen gedurende hun loopbaan, wel kan het risico's in kaart brengen bij indiensttreding. Momenteel worden gesprekken tussen leidinggevenden en medewerkers als belangrijk middel



gezien om zicht te houden op hoe het met medewerkers gaat en wat er bij hen in de privé-situatie speelt. De kwaliteit van deze gesprekken is wisselend en afhankelijk van de vaardigheden en hoeveelheid beschikbare tijd van de leidinggevenden. Anticiperend op de grote instroom van nieuwe douaniers vanwege de Brexit (en mogelijke corruptierisico's die dat met zich meebrengt) en anticiperend op de maatschappelijke aandacht voor ondermijning, is in 2020 een breed programma ontwikkeld dat mede gericht is op het versterken van het integriteitsklimaat. In de komende periode moet duidelijk worden wat daarvan de effectiviteit is en in hoeverre het programma, mede naar aanleiding van dit onderzoek, moet worden aangescherpt en aangepast.



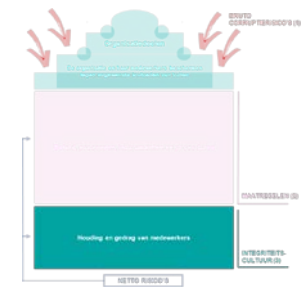
# 4. Integriteitscultuur

# 4. Integriteitscultuur (1/10)

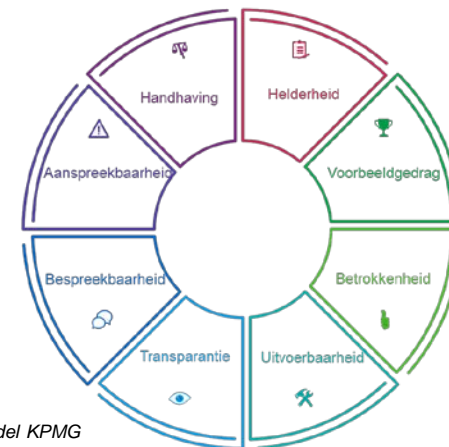
## Inleiding

De douanemedewerkers werkzaam in de Rotterdamse haven hebben te maken met diverse corruptierisico's. In het vorige hoofdstuk staat beschreven wat de aard en kwaliteit is van de maatregelen die momenteel binnen de Douane worden getroffen om corruptierisico's te mitigeren. Het fundament van het integriteitsmanagement is de kwaliteit van de integriteitscultuur binnen de organisatie, hetgeen in grote mate bepalend is voor het gedrag van medewerkers en leidinggevenden. Het door ons ontwikkelde integriteitscultuurmodel, zoals getoond in figuur 2, vormt de basis van de analyse naar de kwaliteit van de integriteitscultuur binnen de Douane. Dit model is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, in het kader van een proefschrift dat in 1998 is verdedigd, naar 150 integriteitsschendingen waarbij is aangetoond dat er acht cultuurdimensies zijn die van invloed zijn op het handelen van medewerkers en leidinggevenden. Hoe sterker deze cultuurdimensies zijn verankerd binnen een organisatie, hoe groter de kans op integer gedrag. Uit aanvullend wetenschappelijk onderzoek in 2008 en 2011 is gebleken dat bij organisaties waarbinnen de acht cultuurdimensies sterk zijn verankerd, een gemiddelde afname van integriteitsschendingen is geconstateerd van 30%. De meest serieuze integriteitsschendingen, waaronder corruptie, hebben wij met een nog sterker percentage zien dalen. In bijlage 3 staat een beschrijving van de betekenis van de acht cultuurdimensies.

Aan de hand van het model worden grondoorzaken in kaart gebracht die maken dat niet-integer gedrag, waaronder corruptie, kan ontstaan en voortbestaan. Tevens kan met het integriteitscultuurmodel inzicht worden gegeven in de effectiviteit en werking van de (beheers)maatregelen om corruptierisico's te mitigeren. Om de daadwerkelijke kwaliteit van de integriteitscultuur te beoordelen is een digitale vragenlijst ingevuld door 535 van de 1.064 medewerkers (responspercentage van 50) werkzaam in of voor de Douane in de Rotterdamse haven en zijn interviews afgenomen met

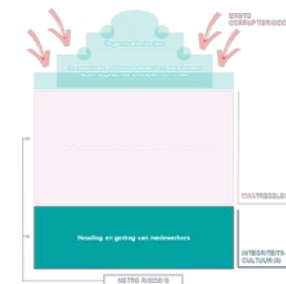


medewerkers en leidinggevenden binnen verschillende afdelingen van de Douane. Op basis van onze ervaring met het uitzetten van dergelijke vragenlijsten verwachtten wij een response tussen de 40 en 60%. Uit de non-response analyse van de vragenlijst blijkt dat er twee categorieën van non-response zijn: medewerkers die wel beginnen aan het invullen van de vragenlijst maar deze niet afmaken en medewerkers die de vragenlijst niet openen. De laatste groep is het grootst. Als redenen voor het niet afronden van de vragenlijst noemen medewerkers het niet kunnen overslaan van sommige vragen, het ontbreken van de 'niet van toepassing' antwoordoptie en het in algemene zin moeilijk vinden om antwoord te geven op de vragen. Redenen voor het niet openen van de vragenlijst zijn het geen zin hebben om een vragenlijst in te vullen, de e-mail met de uitnodiging op basis van de onderwerpregel als niet relevant beschouwen en een angst niet anoniem te zijn door de mogelijkheid op achtergrondvariabelen te filteren. In interviews met medewerkers en leidinggevenden hebben wij met name mensen gesproken die de vragenlijst hadden ingevuld. Degenen die niet de vragenlijst hebben ingevuld gaven dezelfde redenen als hierboven genoemd.



Figuur 2  
Integriteitscultuurmodel KPMG

# 4. Integriteitscultuur (2/10)



In dit hoofdstuk zijn per cultuurdimensie de resultaten beschreven. Wanneer resultaten uit de vragenlijst worden beschreven, is dat gebaseerd op het aantal respondenten (zowel medewerkers als leidinggevenden) dat op de stellingen met 'eens' of 'zeer eens' heeft geantwoord. Per cultuurdimensie ontstaat er dus een percentage respondenten dat vindt dat de betreffende cultuurdimensie goed is ingebed in de organisatie. De resultaten van de vragenlijst zien toe op de brede integriteitsaanpak van de Douane en in de interviews en focusgroepen is een focus aangebracht op corruptie. Er is bij de interpretatie van de bevindingen een focus aangebracht op de resultaten van respondenten werkzaam voor Douane Rotterdam Haven, omdat deze veruit het merendeel van het totale aantal respondenten vormen. Waar relevant worden de resultaten van medewerkers van het DLTC en DBR separaat genoemd evenals verschillen in perceptie tussen medewerkers en leidinggevenden. Verschillen op andere variabelen, zoals teamniveau en aantal jaren dienstverband, zijn in dit rapport niet opgenomen omdat dit niet tot andere inzichten leidt.

In de tabel hiernaast zijn de resultaten van medewerkers en leidinggevenden van DRH, het DLTC en DBR weergegeven per cultuurdimensie en afgezet tegen de normscores.

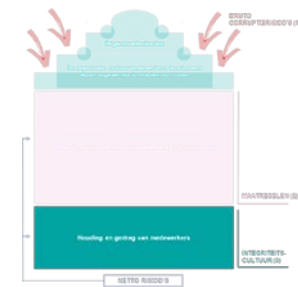
Cultuurdimensie	DHR, DLTC, DBR medewerkers en leidinggevenden (werkzaam in of voor de Rotterdamse haven)	Normscore
Helderheid	82%	80-90%
Voorbeeldgedrag	66%	80-90%
Betrokkenheid	85%	80-90%
Uitvoerbaarheid	65%	70-80%
Transparantie	51%	70-80%
Bespreekbaarheid	73%	70-80%
Aanspreekbaarheid	74%	70-80%
Handhaving	61%	70-80%



# 4. Integriteitscultuur (3/10)

**Medewerkers hanteren normen en waarden gebaseerd op eigen inzichten en ervaringen om te bepalen wat de belangrijkste gedragsregels en integriteits- en corruptierisico's zijn, mede doordat zij niet actief informatie opzoeken binnen de Douane over integriteit- en corruptierisico's**

Helderheid wordt door medewerkers en leidinggevenden binnen de normscore beoordeeld. Een overgrote meerderheid van medewerkers en leidinggevenden is bekend met de basiswaarden (Geloofwaardigheid, Verantwoordelijkheid en Zorgvuldigheid) en ABC-doelen van de Douane (Afdracht, Bescherming en Concurrentiepositie). Ook zijn medewerkers en leidinggevenden in meerderheid bekend met de voor de Douane geldende gedragscode (Gedragscode Integriteit Rijk). Daarnaast blijkt uit de vragenlijst dat medewerkers en leidinggevenden in grote meerderheid de geldende gedragsregels op het gebied van integriteit begrijpen, de belangrijkste integriteitsrisico's herkennen en bekend zijn met de risicobeperkende maatregelen die bij hun werkzaamheden horen. In interviews wordt aangegeven dat deze kennis met name is gebaseerd op eigen inzichten en ervaringen en niet zozeer op communicatie vanuit de Douane. Medewerkers en leidinggevenden kunnen veel informatie vinden op het intranet. Echter, zij worden niet actief gestimuleerd om op zoek te gaan naar deze informatie. Medewerkers geven in de vragenlijst aan dat het voor hen helder is wat wordt verstaan onder corruptie. Daarnaast vinden zij dat corruptie niet kan worden veroorzaakt doordat er onduidelijke regels zijn. Aangezien wij geen specifieke informatie in beleidsdocumenten hebben teruggevonden over corruptie en corruptierisico's in de Rotterdamse haven, ontstaat de hypothese dat medewerkers een eigen invulling geven aan de begrippen corruptie en corruptierisico's. In interviews vertellen medewerkers inderdaad dat zij geen specifieke documenten kennen met daarin een beschrijving van corruptie en corruptierisico's. Een aantal medewerkers vertelt dat 'iedereen toch wel weet wat corruptie is en wat je wel en niet moet doen in je functie'.



Minder positief zijn medewerkers over de mate waarin direct leidinggevenden en directie duidelijke boodschappen communiceren over wat integer handelen is. Hieruit leiden wij af dat er eveneens beperkt wordt gecommuniceerd over wat corruptie is en hoe hiermee om te gaan. Medewerkers bevestigen dit in interviews, waarbij zij aangeven dat er in bijvoorbeeld teamoverleggen alleen aandacht is voor integriteit en corruptie op het moment dat er een incident is (in hun eigen afdeling dan wel in een andere afdeling). Daarbij blijkt dat het uitmaakt wie de leidinggevende is en op welke manier aandacht wordt besteed aan het onderwerp.

Voor medewerkers die zowel werkzaam zijn in de binnendienst (kantoorwerk) als buitendienst (werk buiten kantoor, zoals het uitvoeren van containercontroles) zijn de integriteitsnormen minder helder dan medewerkers die louter in de binnen- of de buitendienst werkzaam zijn. Dit komt doordat zij te maken hebben met een wisselende werkomgeving waarvoor diverse manieren van werken gelden. Daarnaast is in interviews aangegeven dat er een zekere mate van zelfredzaamheid van douaniers wordt verwacht als het gaat om informatievergaring over integriteit. Medewerkers en leidinggevenden kunnen veel informatie vinden op het Douanenet, zoals waar en hoe incidenten te melden en welke regels er gelden. Echter, uit interviews blijkt dat zij niet worden gestimuleerd om actief op zoek te gaan naar deze informatie. Daarnaast vinden medewerkers en leidinggevenden dat informatie niet goed te vinden is. Dit leidt tot het risico dat zij informatie missen en daardoor niet goed op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen. Eén van de geïnterviewden vertelt dat normen wel zijn vastgesteld, maar dat sommigen vaag zijn waardoor medewerkers gemakkelijk met zaken 'wegkomen'. Een voorbeeld hiervan is het raadplegen van informatie over containercontroles waar de betreffende medewerkers zelf niet bij betrokken zijn, omdat douaniers met toegang tot een Douane registratiesysteem, 'Plato' genaamd, inzicht hebben in alle informatie die daarin is opgenomen.

# 4. Integriteitscultuur (4/10)

Tot slot blijkt uit de interviews dat door de corruptiezaken die binnen de Douane hebben gespeeld, het risicobewustzijn van medewerkers en leidinggevendenden is toegenomen. Sommige geïnterviewden zijn echter kritisch: er is beperkt bewustzijn bij medewerkers over mogelijke corruptierisico's waar zij zelf tegenaan kunnen lopen. Een uitzondering hierop is het DLTC: zowel leidinggevendenden als medewerkers geven aan dat de integriteitsincidenten van de afgelopen jaren en de daarop volgende maatregelen voor een verhoogd bewustzijn hebben gezorgd.

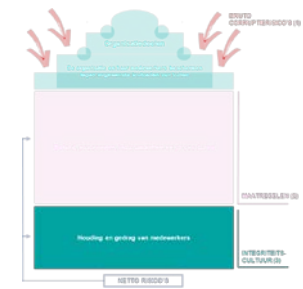
## Medewerkers zijn kritisch op het actief bevorderen van integriteit door direct leidinggevendenden en directie

Voorbeeldgedrag laat een resultaat zien dat onder de normscore valt. Medewerkers zijn het meest kritisch over de mate waarin de directie in woord en daad het belang uitdraagt van integer handelen. Ook zijn medewerkers kritisch over de mate waarin hun direct leidinggevende integriteit actief bevordert. Leidinggevendenden zelf lijken op dit punt een blinde vlek te hebben, omdat zij in de vragenlijst zelf fors positiever zijn over hun voorbeeldgedrag in de organisatie. Uit interviews blijkt dat er in de afgelopen jaren veel wisselingen zijn geweest in leidinggevendenden op verschillende niveaus. Een deel van de nieuwe leidinggevendenden komt van buiten de Douane en zij hebben volgens geïnterviewden niet altijd een goed begrip van en zicht op integriteits- en corruptierisico's binnen het team waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Ook lijken er grote verschillen te zijn in de kwaliteit van leidinggeven waardoor er inconsistent voorbeeldgedrag ontstaat. Sommige teamleiders hebben, volgens medewerkers, een sterk empathisch vermogen en weten daarmee integriteit en aandacht voor corruptie op een effectieve wijze op te pakken, terwijl andere teamleiders terughoudend zijn in het adresseren van dit onderwerp.

Medewerkers van DRH en het DLTC geven in de vragenlijst aan dat zij in het afgelopen jaar gemiddeld drie keer een (online) bijeenkomst hebben bijgewoond over integriteit. In deze bijeenkomst hebben zij communicatie ontvangen waarin de directie of leidinggevendenden het belang van integriteit hebben benadrukt en waarbij ook het onderwerp corruptie specifiek aan bod is gekomen. Voor de medewerkers van Douane Breda heeft dit, blijkens de resultaten van de vragenlijst, in het afgelopen jaar één keer plaatsgevonden. In interviews refereren medewerkers met name aan algemene communicatie vanuit het Douane management met betrekking tot de (mogelijke) veroordeling van een collega. Medewerkers geven in de interviews hierover aan dat de communicatie oppervlakkig is en ze de details van de situatie in de kranten moeten lezen en niet horen van hun eigen management. Daarbij wordt opgemerkt dat ze niet kunnen leren van incidenten en daardoor minder makkelijk kunnen voorkomen dat ze in een soortgelijke situatie belanden.

## Douaniers zijn trots op hun werk en voelen zich met respect behandeld

Betrokkenheid is van alle cultuurdimensies het sterkste verankerd in de cultuur van de Douane in de Rotterdamse haven en valt binnen de normscore. Medewerkers en leidinggevendenden zijn trots op hun werk bij de Douane en voelen zich met respect behandeld. Een grote meerderheid van de medewerkers en leidinggevendenden vertrouwt hun teamleden en zijn gemotiveerd om datgene te doen dat het beste is voor de Douane. In interviews is door externe experts echter aangegeven dat het lijkt alsof de Douane-organisatie zich in communicatie naar buiten toe 'klein' houdt en beperkt aandacht besteedt aan de rol die zij speelt in de opsporing van illegale lading.



# 4. Integriteitscultuur (5/10)

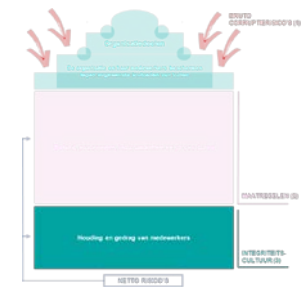
Enkele medewerkers geven aan zich te herkennen in dat beeld en vertellen daarbij dat het een bewuste en goede keuze van de Douane is. Andere medewerkers vinden dat er juist wel aandacht aan de rol van de Douane zou moeten worden besteed in externe communicatie, omdat het bijdraagt aan het gevoel van betrokkenheid bij de organisatie en trots zijn op het werk.

Een veel gehoorde term in interviews is dat er binnen de Douane sprake is van een 'familiecultuur' waarbij medewerkers elkaar vertrouwen en de sfeer als 'warm' en 'lief' wordt bestempeld. Tegelijkertijd belemmert een dergelijke cultuur een 'aanspreekcultuur' omdat collega's bang zijn om buiten de groep te vallen en/of collega's af te vallen en daarmee de relatie verstoren (zie verdere uitleg op pagina 37 en 38). De corruptiezaken die in de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen, hebben voor directe collega's een grote impact gehad. Dit heeft het onderlinge wantrouwen gevoed.

Uit de (beleids)documentenanalyse blijkt dat de Douane geregeld intern en extern publiceert over integriteit. In de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen aangescherpt om de kans op corruptie en andere integriteitsincidenten te beperken. Sommige van deze maatregelen zijn ingrijpend voor de medewerkers dat tot onbegrip heeft geleid. Een heldere uitleg over het waarom van de getroffen maatregelen is belangrijk om acceptatie en naleving van maatregelen te bevorderen.

## Medewerkers zijn kritisch over de mate waarin zij worden gefaciliteerd om integer te werken

Uitvoerbaarheid wordt onder de normscore beoordeeld. Medewerkers en leidinggevenden zijn kritisch over de mate waarin zij worden gefaciliteerd om hun werkzaamheden op een integere manier uit te voeren. Medewerkers en leidinggevenden van DRH en het DLTC ervaren dat zij voldoende tijd en middelen tot hun beschikking hebben. Deze mening wordt niet gedeeld door



de medewerkers van DBR: zij zijn kritischer over de tijd en middelen waarover zij beschikken om hun werk uit te voeren. Uit de gesprekken blijkt dat dit met name komt doordat er een grote instroom aan nieuwe medewerkers is geweest die allen moeten worden ingewerkt. Dit zorgt voor extra belasting voor de zittende medewerkers, die naast hun reguliere werk ook allerlei vragen moeten beantwoorden van nieuwe collega's.

Hoewel medewerkers positief zijn over de beschikbare middelen, is het registratiesysteem 'Plato' door meerdere medewerkers en leidinggevenden uitgelegd als een systeem dat corruptierisico's vergroot. Dit systeem bevat informatie over de te controleren containers. In dit systeem bestaat volgens medewerkers en leidinggevenden op dit moment geen scheiding van gegevens waardoor de douaniers met autorisatie in Plato zicht hebben op informatie uit heel Nederland, bijvoorbeeld informatie over containerlocaties, zonder dat het voor hun controleopdrachten noodzakelijk is. In interviews is aangegeven dat hiervoor is gekozen zodat er in grensregio's (regio's van de Douane die aan elkaar grenzen) makkelijk bijstand kan worden geleverd op het moment dat er sprake is van beperkte capaciteit. Uit interviews en focusgroepen is niet gebleken dat er daadwerkelijk werk moet worden overgedragen vanwege een capaciteitsgebrek. Wel geven enkele selecteurs aan dat niet alle containers die zijn aangemerkt voor controle daadwerkelijk worden gecontroleerd. Wanneer zij bij de controleurs navraag doen waarom een controle niet is uitgevoerd, wordt als één van de redenen het gebrek aan tijd genoemd. Uit interviews met controleurs blijkt dat dit geen structureel probleem is, maar dat tijdgebrek in golfbewegingen plaatsvindt; het aanbod van containers is afhankelijk van de hoeveelheid scheepvaart die er op een dag plaatsvindt.

# 4. Integriteitscultuur (6/10)

Enkele medewerkers geven in interviews aan dat autorisaties niet altijd worden aangepast op het moment dat een medewerker wisselt van functie, waardoor de desbetreffende persoon nog steeds toegang heeft tot informatie van de oude functie. Ditzelfde geldt voor e-mails die worden verstuurd naar een e-mail groep, waaruit ex-collega's niet worden verwijderd. Medewerkers en leidinggevenden bij DLTC geven aan dat in hun team autorisaties direct worden ingetrokken en e-mailgroepen worden bijgewerkt op het moment dat een collega vertrekt.

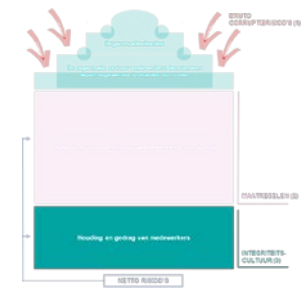
## Er is beperkt zicht op integriteits- en corruptierisico's

Douaniers in het Rotterdamse havengebied zijn het meest kritisch over de transparantie; de mate waarin corruptierisico's en/of corrupt gedrag zichtbaar worden gemaakt en daarmee tijdig worden opgepakt en aangepakt. Deze cultuurdimensie wordt ruim onder de normscore beoordeeld hetgeen een hoog risico met zich meebrengt. Zowel directie, leidinggevenden als medewerkers zijn kritisch over de mate waarin zij een volledig beeld hebben van de integriteitsrisico's. Geïnterviewden geven aan dat leidinggevenden doorgaans werken tijdens kantooruren en een groot deel van de medewerkers in ploegendiensten (24/7) werkt. Directe controle buiten kantooruren ontbreekt daardoor en medewerkers in de buitendienst werken doorgaans buiten het zicht van teamleiders. Werkzaamheden van medewerkers en leidinggevenden worden gelogd, maar medewerkers geven aan dat zij het idee hebben dat er niet actief iets met die informatie wordt gedaan. Zij hebben bijvoorbeeld nog niet meegemaakt dat een systeem een 'rode vlag' laat zien op het moment dat iemand ongeautoriseerd mutaties in het systeem maakt of op een onlogisch moment inlogt in een systeem.

Medewerkers en leidinggevenden vinden niet dat er vanuit de Douane te beperkt (toe)zicht is op werkzaamheden door leidinggevenden en/of collega's, maar geven wel aan dat het lastig is om zicht te houden op de manier van werken en het welzijn van een medewerker die een ander

werkritme heeft. Leidinggevenden geven aan dat het geregeld voeren van een gesprek met medewerkers een belangrijk middel is om zicht te krijgen op de persoonlijke situatie waarbij zij afhankelijk zijn van de mate van openheid van de betreffende medewerker. Op het moment dat medewerkers privéproblemen hebben, hangt het van de leiderschapsstijl van de teamleider af of daarover gesprekken worden gevoerd met de betreffende medewerker. Medewerkers geven in interviews aan dat er te veel wordt geleund op vertrouwen terwijl er in de afgelopen jaren genoeg voorbeelden zijn geweest waarbij het vertrouwen is beschadigd. Hierbij worden voorbeelden aangehaald van voor corruptie veroordeelde havenmedewerkers (inclusief douaniers). Daarnaast geven zij aan zich zorgen te maken over de 'sociale controle' door de grote instroom van nieuwe medewerkers. Hiermee wordt bedoeld dat mensen elkaar nog niet goed kennen en het daardoor lastig is om te bepalen of een collega vreemd gedrag vertoont.

Tegelijkertijd geven medewerkers in interviews aan dat maatregelen zijn genomen om zicht te krijgen op de werkzaamheden die verricht worden. Veelgenoemde maatregelen zijn het 4-ogenprincipe, werken in wisselende samenstelling en monitoring van systeemactiviteiten. Volgens medewerkers wordt het 4-ogenprincipe in de meeste gevallen uitgevoerd, ondanks dat het niet altijd wordt afgedwongen in systemen. Volgens medewerkers is het wel mogelijk om in hetzelfde koppel te werken door te wisselen in de planning. Formeel gezien zou hiervoor toestemming moeten worden gevraagd aan teamleiders, maar teamleiders kunnen dat niet altijd monitoren.



# 4. Integriteitscultuur (7/10)

Blijkens de resultaten van de vragenlijst hebben medewerkers van DRH gemiddeld iets meer dan één controle het afgelopen jaar meegemaakt op het gebied van integriteit. Medewerkers van het DLTC en Douane Breda geven aan in het afgelopen jaar gemiddeld 'minder dan één controle te hebben meegemaakt op dit gebied. In interviews wordt met name gerefereerd aan eerder genoemde maatregelen zoals het 4-ogenprincipe.

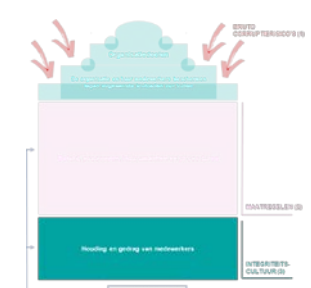
## Teamleiders en collega's zijn benaderbaar voor vragen en twijfels, maar in de praktijk zijn integriteit en corruptie beperkt onderwerp van gesprek

Bespreekbaarheid heeft een resultaat dat binnen de normscore valt, waarbij leidinggevenden over het algemeen positiever zijn dan medewerkers. Het merendeel van de medewerkers vindt dat de teamleider benaderbaar is voor twijfels en vragen ten aanzien van integriteit. Ook voelen de meeste medewerkers en leidinggevenden zich op hun gemak om integriteitsdilemma's met elkaar te bespreken. Uit de vragenlijst blijkt dat medewerkers kritischer zijn over de mate waarin er in hun team daadwerkelijk wordt besproken over hoe er op een integere manier wordt samengewerkt. Geïnterviewden geven aan dat gesprekken over integriteit en corruptie het afgelopen jaar beperkt hebben plaatsgevonden, doordat er beperkte team overleggen waren vanwege het thuiswerken door de Covid-19 maatregelen. Medewerkers van DRH en het DLTC geven in de vragenlijst aan dat zij in het afgelopen jaar gemiddeld één keer tijdens een individueel gesprek met de teamleider hebben gesproken over integriteit en dat integriteit in het afgelopen jaar gemiddeld drie keer aan bod is gekomen tijdens een team- of afdelingsoverleg. Voor medewerkers van DBR was dit in het afgelopen jaar één keer het geval. Uit enkele interviews blijkt dat er communicatie naar medewerkers is geweest naar aanleiding van een corruptiecasus in Breda. In dergelijke gesprekken, geven leidinggevenden aan, wordt getracht zo transparant mogelijk te zijn, rekening houdend met de privacy van betrokkenen.

Uit de interviews krijgen we een wisselend beeld over de mate van het bespreken van integriteit en corruptie binnen de organisatie. Sommige geïnterviewden merken dat integriteit en het voorkomen van corruptie een vast onderdeel is van functioneringsgesprekken, MT's en van werkgesprekken en vinden dat het delen van twijfels en onderbuikgevoelens wordt gestimuleerd. Anderen (zowel medewerkers als leidinggevenden) ervaren dat corruptie een onderwerp is waar niet iedereen het graag over wil hebben. Het wordt wel eens besproken binnen de organisatie, maar er wordt nooit in 'wat als' termen gesproken: medewerkers en leidinggevenden staan niet vaak stil bij de risico's die zij mogelijk lopen en wat zij zouden moeten doen in het geval ze worden benaderd door een crimineel. In interviews geven medewerkers aan dat het afhangt van de kennis en ervaring van hun teamleider in hoeverre er een 'goed gesprek' wordt gevoerd over integriteit en corruptie. Teamleiders ervaren met name vanuit buitendienst medewerkers veel weerstand op besluiten die vanuit kantoor ('centraal') worden genomen. Sommige teamleiders vertellen dit volgens een geïnterviewde naar *'ik vertel niets meer, want er komt alleen maar weerstand uit voort'* en delen (nog) minder informatie met hun medewerkers. Daardoor verslechtert de onderlinge communicatie hetgeen het risico op integriteitsincidenten vergroot.

## Leidinggevenden zijn voor medewerkers benaderbaar voor het aanklaarten van integriteitsvoorvallen, maar medewerkers ervaren verschillende drempels voor het elkaar aanspreken op gedrag en melden van integriteitsignalen

Aanspreekbaarheid wordt binnen de normscore beoordeeld. Desondanks zijn medewerkers gematigd positief over de cultuur van het elkaar aanspreken op niet-integer gedrag en het melden van integriteitsvoorvallen. Enerzijds vinden medewerkers hun direct leidinggevende benaderbaar voor het aanklaarten van niet-integer en corrupt gedrag.



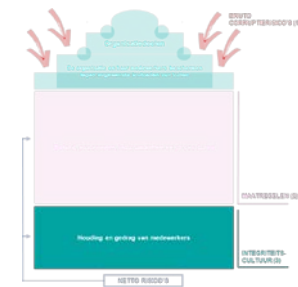
# 4. Integriteitscultuur (8/10)

Anderzijds vinden zowel leidinggevenden zelf als hun medewerkers dat leidinggevenden zich beperkt uitspreken wanneer teamleden niet-integer gedrag vertonen.

Uit de vragenlijst blijkt dat een grote meerderheid van medewerkers en leidinggevenden zegt elkaar aan te spreken op niet-integer gedrag en open te staan voor feedback op het eigen gedrag. Gemiddeld blijken medewerkers minder dan een keer per jaar een andere collega te hebben aangesproken op niet-integer gedrag. Wanneer hier in interviews op wordt doorgevraagd geven medewerkers en leidinggevenden juist aan dat het elkaar aanspreken op gedrag of een vraag stellen waarom iets op een bepaalde manier is uitgevoerd juist als een teken van wantrouwen wordt gezien. Er zijn voorbeelden genoemd waarin werd gevraagd waarom een containercontrole niet was uitgevoerd en de controleur reageerde met 'waarom vraag je dit, vertrouw je me soms niet?'. Dit hangt samen met de familiecultuur die er binnen de Douane lijkt te bestaan. Geïnterviewden geven aan dat doordat men elkaar goed kent en een goede band met elkaar heeft, het juist lastig is om elkaar aan te spreken omdat men bang is om de relatie te verstoren.

Dit zorgt ervoor dat medewerkers in de toekomst minder geneigd kunnen zijn om elkaar aan te spreken. Daarnaast geven geïnterviewde medewerkers aan dat het lastig is om een leidinggevende aan te spreken op gedrag vanwege de hiërarchie in de organisatie. Leidinggevenden geven in de interviews aan hun medewerkers aan te spreken op niet-integer gedrag, maar vinden het moeilijk om concrete voorbeelden te noemen. Een aantal teamleiders van de buitendienst geeft aan dat zij een teamlid alleen kunnen aanspreken op gedrag op het moment dat de er signalen van andere collega's bekend zijn.

Op het moment dat er sprake is van (mogelijk) niet-integer of corrupt gedrag geven geïnterviewden aan dat ze daarnaar handelen. Een medewerker die wij interviewden, zag in de systemen dat een andere collega een activiteit



uitvoerde op een tijdstip waarop het niet logisch was om die handeling uit te voeren. Hij vertrouwde de situatie niet helemaal en heeft hiervan melding gedaan bij de teamleider. Op basis hiervan zijn de FIOD en het OM ingeschakeld en dit leidde uiteindelijk tot een arrestatie.

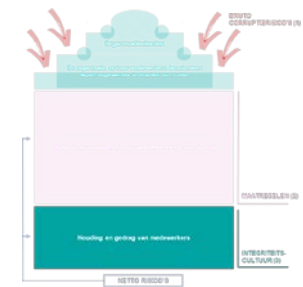
Ten aanzien van integriteitschendingen geven 63 respondenten (12%) aan dat zij in de afgelopen 12 maanden betrokken zijn geweest bij en/of getuige zijn geweest van ten minste één situatie waarin er sprake was van een integriteitsschending. Dit betreft onder andere voorvallen die te maken hebben met ongewenste omgangsvormen, het onjuist declareren van reiskosten, intimidatie, pesterijen, uitsluitingen, misbruik van bedrijfsmiddelen, financiële schendingen en overtredingen van interne regels. In ongeveer de helft van de gevallen is hiervan geen melding gemaakt, omdat medewerkers en leidinggevenden een collega zelf hebben aangesproken maar ook omdat sommigen denken dat melden geen zin heeft of omdat zij negatieve gevolgen voor henzelf verwachten. Het aantal gevallen waarin geen melding is gemaakt van een voorval is in lijn met wat wij bij andere organisaties zien. Gemiddeld gezien ligt dit tussen de 40% en 60%. Medewerkers en leidinggevenden zijn van mening dat het melden van corruptiesignalen 'collegiaal' is. Tegelijkertijd zijn de meningen verdeeld ten aanzien van het krijgen van voldoende bescherming vanuit de organisatie op het moment dat een melding wordt gedaan. In interviews is hierover aangegeven dat mensen niet altijd goed op de hoogte zijn van het proces nadat een melding is gedaan. Daarnaast blijven bij hen vooral de voorvallen van de afgelopen jaren hangen, waarin uiteindelijk een collega is veroordeeld.

# 4. Integriteitscultuur (9/10)

## Integer gedrag wordt beperkt gewaardeerd en leidinggevenden zijn terughoudend in het sanctioneren van niet-integer gedrag

Medewerkers en leidinggevenden zijn kritisch over handhaving, met een resultaat onder de normscore. Dit brengt een hoog risico met zich mee. Hoewel zij positief zijn over de mate waarin er tijdens hun personeelsgesprek aandacht wordt besteed aan hun manier van werken, ervaren zij dat integer handelen niet of nauwelijks wordt gewaardeerd of beloond. In interviews geven medewerkers aan dat er beperkt complimenten of andere beloningen uitgedeeld worden voor werken op een integere manier. Daarnaast zijn medewerkers kritisch over de mate waarin hun direct leidinggevende adequaat handelt bij niet-integer gedrag. De Douane komt naar buiten toe over als objectief en rechtlijnig, iets dat overeenkomt met de doelstelling van de organisatie. Wanneer in de eigen organisatie wordt gekeken, blijken juist veel regels te kunnen worden genegeerd of blijken regels te vervagen. Dit komt, volgens medewerkers, omdat er geen eenduidig beeld is van wat corruptierisico's zijn en hoe je daarmee om moet gaan. Daardoor is niet helder wat wordt bestempeld als 'niet-integer gedrag' en wordt 'naar eigen goeddunken' gehandeld, ook door teamleiders. In de praktijk betekent dit dat regels en procedures zijn vervaagd of worden genegeerd zonder dat hierop consequenties volgen.

Tot slot vinden medewerkers dat zij beperkt leren van situaties waarin sprake was van niet-integer gedrag. Naar aanleiding van de verschillende corruptiezaken die in de afgelopen jaren hebben gespeeld, is door medewerkers aan de directie en andere leidinggevenden gevraagd om meer inzicht te geven in de omstandigheden van de individuele gevallen, hoe dit soort situaties kan worden herkend en hoe er optimaal van te leren. Uit de interviews ontstaat het beeld dat medewerkers geen of heel beperkt informatie hierover ontvangen vanuit de directie of hun direct leidinggevende waardoor het voor hen lastig is om te anticiperen op toekomstige situaties. Door enkele leidinggevenden is aangegeven dat er in dergelijke situaties altijd een dilemma bestaat over wat kan worden meegedeeld over een voorval om



daarmee ook de privacy van betrokkenen te respecteren.

### Conclusie

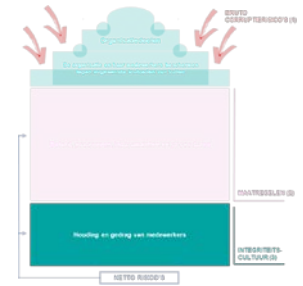
De integriteitscultuur van de Douane in de Rotterdamse haven is in algemene zin reactief van aard waarbij vier cultuurdimensies binnen de normscore worden beoordeeld en vier daarbuiten. Deze vier cultuurdimensies vergroten de kans dat binnen de Douane in de Rotterdamse haven niet-integer gedrag, waaronder corruptie, kan ontstaan en voortbestaan. Op papier bestaan integriteitsnormen en -waarden, maar deze worden in de organisatie nog niet overal actief en breed doorleefd. Daarbij lijkt het alsof er alleen actief aandacht wordt besteed aan integriteit en het voorkomen van corruptie op het moment dat een incident heeft plaatsgevonden. Medewerkers en leidinggevenden hanteren normen en waarden gebaseerd op eigen inzichten en ervaringen om te bepalen wat de belangrijkste gedragsregels en integriteits- en corruptierisico's zijn en bestaande integriteitsnormen worden beperkt vertaald naar de eigen werksituatie. Medewerkers zijn daarbij kritisch op het voorbeeldgedrag van teamleiders en directie en de mate waarin zij medewerkers ondersteunen in de omgang met integriteitsrisico's. Desondanks zijn medewerkers en leidinggevenden trots op hun werk, vertrouwen ze elkaar en voelen zij zich met respect behandeld in de organisatie. De corruptie-incidenten van de afgelopen jaren hebben het onderlinge wantrouwen, met name in de teams waar betreffende personen werkzaam waren, versterkt binnen de Douane.

Medewerkers en leidinggevenden zijn gematigd positief over de mate waarin zij worden gefaciliteerd om op een integere manier te handelen. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door werkdruk. Anderzijds is er sprake van niet afgeschermd informatie in bijvoorbeeld Plato, waardoor medewerkers en leidinggevenden met toegang tot dit systeem de mogelijkheid hebben om informatie in te zien die voor de uitvoering van hun werk niet relevant is. Daarbij is er beperkt zicht op integriteitsrisico's en incidenten, mede door 24/7 roosters, solistische rollen, beperkte proactieve monitoring van systeemactiviteiten en verschillen in leiderschapstijl.

# 4. Integriteitscultuur (10/10)

Om zicht te hebben en te houden op factoren die ervoor kunnen zorgen dat een medewerker kwetsbaar wordt voor corruptie, zijn leidinggevenden afhankelijk van de mate waarin medewerkers open zijn over wat er bij hen speelt. In de teams is er beperkt sprake van een cultuur waarbij dilemma's en twijfels op structurele wijze worden gedeeld. Daarbij worden corruptie-incidenten elders in de organisatie nauwelijks vertaald naar de eigen werksituatie, zodat daarvan kan worden geleerd.

Tot slot is er beperkt sprake van een cultuur waarbij medewerkers en leidinggevenden melding maken van niet-integer gedrag, mede door wantrouwende reacties, de ervaren hiërarchie binnen de organisatie, de perceptie dat melden geen zin zou hebben of dat er een negatieve reactie wordt verwacht. Het sanctioneren van niet-integer gedrag gebeurt beperkt wat blijkt uit dat vastgestelde regels en procedures in de praktijk zijn vervaagd of worden genegeerd zonder dat hierop zichtbare consequenties volgen. Daarnaast wordt integer gedrag nauwelijks beloond met complimenten of andere vormen van waardering.







# 5. Conclusies

# 5. Conclusies (1/3)

Op basis van de door ons verrichtte werkzaamheden binnen de Douane in het Rotterdamse havengebied trekken wij vijf hoofdconclusies over de mate waarin corruptierisico's door de Douane momenteel worden beheerst. Wij maken hierbij een koppeling met de vijf onderzoeksvragen zoals beschreven in hoofdstuk 1.

## 1. Het huidige integriteitsbeleid is te generiek voor specifieke corruptierisico's

In potentie kunnen verschillende type douanefunctionarissen vanwege hun kennis, handelingen, autorisaties en toegang tot douanecollega's- en informatie, interessant zijn voor criminelen. Dit vergt specifiek en actueel integriteitsbeleid gericht op corruptierisico's en dat breed in de organisatie wordt ingevoerd. Het contact tussen criminelen en douaniers kan direct en indirect (via iemand anders) tot stand komen evenals passief zijn (waarbij een douanefunctionaris door een crimineel wordt benaderd) of actief zijn (waarbij de douanefunctionaris zelf een crimineel benadert). De privésituatie van een douanier is niet onderscheidend voor de mate van kwetsbaarheid voor corruptie. Op basis van bovenstaande kunnen we concluderen dat corruptie een 'veelkoppig monster' is, waarbij het niet effectief is om de integriteit- en corruptieaanpak toe te spitsen op specifieke groepen medewerkers. Op het moment dat de Douane zich namelijk focust op een specifieke doelgroep in de integriteit- en corruptieaanpak, creëert zij een blinde vlek voor de corruptierisico's bij andere doelgroepen binnen de Douane. Dit vergt een intensief integriteitsmanagement dat breed binnen de organisatie moet worden geïmplementeerd.

Op dit moment ontbreekt het binnen de Douane aan een specifiek en up-to-date integriteit- en corruptiebeleid. Het beleid is generiek en niet specifiek gemaakt voor corruptie of corruptierisico's van douaniers werkzaam in of voor de Rotterdamse haven.

Het huidige beleid biedt beperkt handvatten voor medewerkers ten aanzien van het herkennen van corruptierisico's en -signalen en inzicht in hoe hiermee om te gaan. In de praktijk blijkt dat medewerkers en leidinggevenden normen en waarden hanteren gebaseerd op eigen inzichten en ervaringen om te bepalen wat de belangrijkste gedragsregels en integriteits- en corruptierisico's zijn. Daarbij worden eerdere voorvallen en incidenten beperkt vertaald naar de eigen situatie. Daarnaast richten de opgestelde en geïmplementeerde maatregelen, die in zichzelf bij kunnen dragen aan het beheersen van het risico op criminele interventie, zich met name op functionarissen in de meest risicovolle functies, terwijl ook functionarissen in minder risicovolle functies vanwege hun kennis en informatie kwetsbaar zijn voor criminele infiltratie. Hierdoor is corruptie voor de meeste medewerkers een 'ver-van-mijn-bed-show'.

## 2. De huidige corruptieaanpak is incident gedreven

Criminele organisaties hebben bewezen hun modus operandi en aanpak snel te kunnen wijzigen wanneer controles worden geïntensiveerd en situaties wijzigen. Op het moment dat de Douane controles of werkprocessen wijzigt of intensiveert, zijn criminelen in staat om zich snel aan te passen. Binnen de Douane is de aanpassingssnelheid voor het invoeren van maatregelen niet afgestemd op de snelheid die criminelen hanteren. We hebben daarvoor drie redenen gevonden.

Hoewel bepaalde door de Douane genomen anti-corruptiemaatregelen, zoals functieroulatie en een 4-ogen principe, bij kunnen dragen aan het beheersen van het risico op criminele interventie, is het implementeren hiervan tijdrovend en zijn de maatregelen met name gericht op functionarissen in risicovolle functies, terwijl ook andere functies kwetsbaar kunnen zijn voor corruptie. De effectiviteit van corruptiebestrijding in brede zin in de organisatie is daardoor beperkt.

# 5. Conclusies (2/3)

Ten tweede wordt niet actief in systemen gemonitord welke handelingen door medewerkers zijn verricht. Het loggen van handelingen in systemen kan bijdragen aan het beheersen van het risico op criminele interventie, maar naar logging wordt pas gekeken op het moment dat er een ander signaal is afgegeven over de betreffende medewerker. Corruptiesignalen worden daarmee niet continue en proactief gemonitord en aanpak van corruptie is daarmee eerder reactief dan proactief.

Ten derde worden binnen de Douane niet op structurele wijze dilemma's en twijfels ten aanzien van integriteit en corruptie tussen medewerkers en leidinggevenden gedeeld. Daarnaast worden (vermoedens van) corruptie incidenten binnen de organisatie niet of nauwelijks gebruikt als moment om daar breed binnen de Douane van te leren. Overigens vormt het niet kunnen en mogen delen van informatie vanuit ketenpartners (zoals opsporingsinformatie over verdachte douaniers) in bepaalde gevallen een belemmering voor de Douane om tijdig inzicht te hebben in corruptierisico's.

### 3. Kennis en expertise over corruptierisico's is binnen de Douane versnipperd aanwezig

Gezien het aanpassingsvermogen van criminelen is het noodzakelijk dat de Douane continu op de hoogte is van de actuele modus operandi van criminelen. Momenteel ontbreekt het op stafniveau aan actuele en diepgaande kennis en inzichten over de meest actuele corruptierisico's. Niet alle beschikbare kennis en informatie, zowel beschikbaar binnen diverse Douane afdelingen als binnen andere publieke en private partijen en in de haven, wordt tijdig op een centrale plaats vastgelegd en gedeeld. Het ontvangen van informatie vanuit ketenpartners is momenteel afhankelijk van persoonlijke contacten van douaniers.

Bovenstaande leidt er ook toe dat de huidige integriteitsaanpak generiek

van aard is en beperkt toepasbaar is op specifieke en actuele corruptierisico's. De aanpak voor integriteit en corruptie is belegd bij integriteitscoördinatoren in een staffunctie die relatief veraf staan van de dagelijkse praktijk en niet breed bekend zijn bij medewerkers uit de operatie.

### 4. Met het oog op het corruptierisicoprofiel van de Douane in de Rotterdamse haven, is het risicobewustzijn onder medewerkers en leidinggevenden te beperkt

De huidige perceptie en kennis van corruptierisico's van medewerkers en leidinggevenden sluit niet aan bij de aard en omvang van de risico's zoals geschetst in de literatuur en door externe experts. Op dit moment bestaat binnen de Douane het beeld dat specifieke groepen douaniers vatbaarder zijn voor corruptie dan anderen, terwijl uit de analyse blijkt dat werkomstandigheden en privé-situaties juist niet onderscheidend zijn. Sommigen overkomt het, anderen kiezen er bewust voor.

Het corruptiebewustzijn van medewerkers is wisselend tussen teams. Binnen DLTC is er sprake van een hoger corruptiebewustzijn, mede door de integriteit- en corruptie incidenten van de afgelopen jaren en de daarop volgende maatregelen. In bredere zin is er in de Douane organisatie beperkt gebruik gemaakt van het leren van corruptie incidenten die hebben geleid tot de veroordeling van collega's. Deze corruptie-incidenten zijn in beperkte mate besproken met medewerkers, waarbij er nauwelijks een vertaling is gemaakt van wat deze voorvallen betekenen voor de corruptierisico's in de betreffende werkomgeving. Het leereffect is daardoor beperkt geweest en daardoor heeft een groot gedeelte van de medewerkers het idee dat corruptie vooral elders in de organisatie gebeurt. De ingevoegde training 'Bescherming tegen benadering' lijkt een effectief middel te zijn om het bewustzijnsniveau te versterken mede vanwege de concrete en praktische handvatten die deze training biedt.

# 5. Conclusies (3/3)

Binnen de Douane zijn verschillende potentieel effectieve maatregelen ingevoerd om de kans op corruptie te beperken zoals een 4-ogenprincipe, functieroulatie en het verbod op het ad hoc wisselen van diensten. In de praktijk blijkt echter dat er binnen verschillende teams wordt afgeweken van gemaakte afspraken hetgeen de effectiviteit van deze maatregelen ondermijnt.

Tot slot is de mate van aandacht die binnen teams wordt besteed aan integriteit- en corruptierisico's sterk afhankelijk van de afzonderlijke teamleiders. De hoeveelheid beschikbare tijd van een teamleider, diens competenties en leiderschapstijl zijn hierop van invloed.

## 5. Medewerkers zijn kritisch over hoe leidinggevenden in hun team aandacht besteden aan integriteits- en corruptierisico's

Leidinggevenden hebben een sterke invloed op het risicobewustzijn van medewerkers en het creëren van een cultuur waarin integriteit- en corruptierisico's worden herkend en besproken. Medewerkers zijn kritisch op het voorbeeldgedrag van teamleiders en directie en de mate waarin zij medewerkers ondersteunen in de omgang met integriteits- en corruptierisico's. Op het niveau van de directie en teamleiders zijn wisselingen geweest waarbij een deel van deze nieuwe leidinggevenden van buiten de Douane-organisatie komt. Medewerkers ervaren dat deze nieuwe leidinggevenden niet altijd een goed begrip van en zicht hebben op integriteits- en corruptierisico's binnen de teams, omdat ze in beperkte mate snappen welke werkzaamheden en processen het team doorloopt.

Uit ons onderzoek blijkt dat er beperkt zicht is op integriteitsrisico's en incidenten, mede door 24/7 roosters, solistische rollen, beperkte

proactieve monitoring van systeemactiviteiten en verschillen in leiderschapstijl. Om zicht te hebben en te houden op factoren die ervoor kunnen zorgen dat een medewerker kwetsbaar wordt voor corruptie, zijn leidinggevenden afhankelijk van de mate waarin medewerkers open zijn over wat er bij hen speelt. In de teams wordt over het algemeen eerder incidenteel dan structureel gepraat over integriteits- en corruptierisico's. De kwaliteit van de gesprekken is wisselend en sterk afhankelijk van de vaardigheden en hoeveelheid beschikbare tijd van de leidinggevenden.



# 6. Aanbevelingen

# 6. Aanbevelingen (1/5)

Op basis van de door ons geformuleerde conclusies formuleren wij hier een zestal aanbevelingen waarbij wij tevens gebruik maken van inzichten vanuit andere organisaties die dagelijks te maken hebben met het beheersen van corruptierisico's. Deze aanbevelingen zien we als 'versneller' om de integriteitsaanpak naar een hoger volwassenheidsniveau te brengen. Het uitgangspunt van de aanbevelingen is dat deze aansluiten bij de manier van werken binnen de Douane en reeds bestaande en in gang gezette initiatieven. Wij hebben de concept aanbevelingen getoetst bij de focusgroepen met douaniers en deze zijn omarmd door de deelnemers. Vanuit hen zijn alleen aanvullingen ter concretisering gedaan op de concept aanbevelingen zonder dat hierbij nieuwe aanbevelingen naar voren zijn gebracht.

De hieronder beschreven aanbevelingen zijn specifiek gericht op de werkzaamheden in de Rotterdamse haven. Sommige aanbevelingen kunnen mogelijk in bredere zin in de Douane worden ingezet, met name als het gaat om het ontwikkelen van specifiek beleid ten aanzien van corruptie en het inrichten van een Centrale Compliancefunctie dat voor alle douaniers relevant is. Daarnaast raden wij aan om gebruik te maken van al bewezen effectieve activiteiten binnen andere regio's van de Douane evenals initiatieven binnen een of meerdere teams binnen de Douane in het Rotterdamse havengebied .

## 1. Maak een specifieke handreiking met daarin gedragsprincipes en -normen gericht op corruptierisico's

Op dit moment ontbreekt het binnen de Douane aan specifieke en actuele gedragsprincipes en -normen over hoe om te gaan met corruptierisico's en waarbij rekening wordt gehouden met het idee dat iedereen binnen de Douane-organisatie interessant kan zijn voor criminelen. De huidige geïmplementeerde maatregelen richten zich met name op functionarissen in de meest risicovolle functies terwijl ook functionarissen in minder risicovolle functies vanwege hun kennis en toegang tot andere

douanecollega's en informatie kwetsbaar zijn voor corruptie door criminelen. Zowel medewerkers als leidinggevenden hebben een sleutelrol in het voorkomen en detecteren van corruptie. Om medewerkers en leidinggevenden meer concrete handvatten te bieden, is een specifieke handreiking gewenst dat is afgestemd op de werkzaamheden in de Rotterdamse haven.

Het is bij de handreiking belangrijk om een aantal inhoudelijke aspecten mee te nemen:

- A. Neem een uitleg op over verschijningsvormen van corruptie en potentieel risicovolle situaties en processen in alle functies, die mede zijn gebaseerd op casuïstiek van binnen en buiten de Douane. Binnen DLTC is bijvoorbeeld al een handreiking gemaakt die richting geeft voor medewerkers.
- B. Beschrijf helder de waarden en normen over hoe om te gaan met corruptie, inclusief handvatten voor de handel en wandel in de privésituatie, het gebruik van social media en het delen van informatie over werk in sociale kringen. Daarnaast is het wenselijk te beschrijven hoe medewerkers dienen om te gaan met dilemma's en vermoedens en pogingen tot omkoping door criminelen.
- C. Zorg dat de beschrijving wordt beperkt tot de belangrijkste waarden en normen om te voorkomen dat het een ontoegankelijk en onhanteerbaar document wordt.
- D. Denk goed na over de terminologie in de handreiking. Op basis van de focusgroepen constateren wij dat het woord 'corruptie' bij medewerkers een negatieve associatie oproept en dit woord wordt vrijwel alleen in verband gebracht met verdovende middelen terwijl corruptie veel verschillende verschijningsvormen kent. Een suggestie is te spreken over integriteit, waar corruptie een onderdeel van uitmaakt.

# 6. Aanbevelingen (2/5)

- E. Zorg ervoor dat de handreiking in lijn is met de werkprocessen en – procedures. Een voorbeeld hiervan is dat er wordt gezorgd voor afscherming van informatie in systemen waardoor informatie die niet relevant is voor de werkzaamheden niet zichtbaar is voor medewerkers en leidinggevenden.
- F. Houd rekening met het opleidings- en kennisniveau van de doelgroep en bepaal of er nuances moeten worden aangebracht voor verschillende doelgroepen.

## 2. Vergroot binnen de organisatie het bewustzijn ten aanzien van corruptierisico's en -signalen.

Om ervoor te zorgen dat medewerkers en leidinggevenden op de hoogte zijn van corruptierisico's en -signalen is het belangrijk om een centraal gecoördineerd bewustzijnsprogramma rond het thema corruptie te ontwerpen en in te voeren:

- A. Zorg ervoor dat de hiervoor beschreven handreiking actief onder de aandacht wordt gebracht in de organisatie waarbij aandacht wordt besteed aan het voeren van het gesprek over 'de lichtgrijze gebieden'. Focus hierbij op het stimuleren van het goede gedrag, want dat heeft meer effect dan medewerkers bang maken voor de consequenties van niet-integer gedrag.
- B. Betrek medewerkers actief in het ontwerp van het programma, zodat de onderwerpen en thema's aansluiten op hun dagelijkse praktijk en zij zelf eigenaarschap voelen voor het onderwerp. Dit zorgt ervoor dat medewerkers begrijpen dat zij onderdeel zijn van de integriteitaanpak en dat de effectiviteit ervan staat of valt met hun eigen gedrag.
- C. Maak gebruik van activiteiten die al bestaan in de organisatie en bewezen effectief zijn. Zorg daarbij ook voor een afwisseling

tussen interactieve en impactvolle methoden, zoals Douanenet, groepsbijeenkomsten, e-learnings, video, app en teamsessies. Deelname aan deze activiteiten moet een verplicht onderdeel vormen van de ontwikkeling van medewerkers.

- D. Blijf consequent uitleggen wat het belang is van maatregelen zoals functieroulatie, 4-ogenprincipe en het verbod op het ad hoc wisselen van diensten en verbind consequentie aan het niet naleven van deze maatregelen.
- E. Toon zichtbare betrokkenheid vanuit de directie en geef teamleiders een actieve en zichtbare rol. Bied vanuit stafafdelingen, waar nodig, ondersteuning zodat het belang van het tegengaan van corruptie zichtbaar wordt onderstreept.
- F. Maak gebruik van social engineering en/of fysieke testen om kennis en motivatie in de praktijk te testen.

## 3. Creëer een proactieve corruptie-aanpak

De sterk wisselende modus operandi van criminelen en de huidige aard en omvang van corruptierisico's vergt een proactieve corruptie-aanpak.

Een proactieve corruptie-aanpak kenmerkt zich door:

- A. Het gebruikmaken van actuele inzichten over corruptierisico's van binnen en buiten de organisatie en deze inzetten om, volgens een vooraf vastgestelde cyclus, huidige werkprocessen en -procedures te toetsen.
- B. Het jaarlijks uitvoeren van een systematische integriteitsrisico-analyse (ook wel SIRA genoemd) voor verschillende teams en functies. Dit is iets dat in verschillende sectoren gemeengoed is.

# 6. Aanbevelingen (3/5)

- C. Het (opnieuw) inregelen van de autorisaties van de systemen waar douaniers mee werken (waaronder bijvoorbeeld Plato). Door te werken met rubriceringen kan de Douane informatie slechts toegankelijk stellen voor de medewerkers die hier daadwerkelijk mee moeten werken waardoor het misbruik van gevoelige informatie wordt tegengegaan.
- D. Het continu blijven nadenken in scenario's in plaats van louter focussen op incidenten en inzichten uit het verleden. Hierbij moeten ook douaniers vanuit verschillende lagen en functies worden betrokken, zodat zij inzichten uit de dagelijkse praktijk kunnen delen. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt en worden geleerd van inzichten en activiteiten uit andere Douane-regio's (zoals bijvoorbeeld elementen van het screeningsbeleid van de Douane Schiphol inzake de wetgeving bescherming burgerluchtvaart).
- E. Het structureel monitoren van corruptiesignalen door gebruik te maken van diverse data-analyse technieken (zie aanbeveling 6).
- F. Het hebben van een organisatiecultuur waarbij het delen van twijfels en dilemma's ten aanzien van integriteit en compliance wordt gezien als kracht. Hierbij worden incidenten gedeeld en besproken om er collectief van te leren.
- G. Het versterken van de screening door het verhogen van het screeningsniveau voor iedereen in de organisatie en door screening periodiek te herhalen, ook voor medewerkers die al jarenlang in dienst zijn en uit dienst zijn gegaan.

## 4. Richt een sterke en centrale Compliance Functie op

Gezien de snel wisselende aanpak van criminelen dient de Douane in staat te zijn om hierin mee te bewegen. Het helpt als er voor de Douane op het landelijke kantoor een sterke en centrale Compliance Functie is die

regie voert over de aanpak van corruptierisico's en daarbij wordt ondersteunend door regionale compliance officers. Het voordeel hiervan is dat er sprake is van standaardisatie en uniformiteit in de corruptieaanpak. Bij het inrichten van de Compliance Functie dient rekening te worden gehouden met de volgende elementen:

- A. Het op hoofddirectieniveau benoemen van een of meerdere deskundige compliance officers die onafhankelijk opereren van leidinggevend en medewerkers.
- B. De compliance functie is onder andere verantwoordelijk voor het in kaart brengen van de corruptierisico's, toezien op naleving van de eerder genoemde gedragsprincipes- en normen, screenen van medewerkers en derde partijen en het periodiek rapporteren over de corruptie-aanpak richting de directie. Vanuit de compliance functie worden corruptiesignalen continu gemonitord, vindt afstemming plaats met andere relevante (handhavings)instanties en wordt geacteerd op concrete signalen en risico's.
- C. De compliance functie heeft mandaat om activiteiten of maatregelen te implementeren en te handhaven en rapporteert periodiek aan de directie over het huidige compliance niveau. Door het besluitvormingsproces te versimpelen wordt het makkelijker om acties en initiatieven door te voeren en te implementeren.
- D. Het corruptiebeleid kan op teamniveau op maat worden ingericht binnen strakke en centrale kaders. Het vergroten van het lerend vermogen en kennis en expertise over corruptie is centraal belegd bij een groep van experts, die mede uit zijn gerust met noodzakelijke data-analyse tools.
- E. Evalueren van formele en meer informele meldstructuren voor corruptiesignalen en/of vermoedens van corruptie inclusief een clementieregeling voor medewerkers die in een vroeg stadium een eigen misstap 'opbiechten'.



# 6. Aanbevelingen (4/5)

## 5. Versterk het leiderschap in de omgang met corruptierisico's

Aangezien leidinggevenden een belangrijke rol spelen in het creëren van bewustzijn ten aanzien van integriteit en corruptie en het zicht houden op corruptiesignalen in de organisatie, is het noodzakelijk dat zij worden ondersteund in het uitvoeren van hun rol. Het opstellen van een leiderschapsprogramma helpt hierbij. Bij dit programma dienen de volgende elementen te worden meegenomen:

- A. Ontwikkel en implementeer een leiderschapsprogramma om leidinggevenden in staat te stellen om op een goede en effectieve manier aandacht te hebben voor integriteit in het algemeen en corruptierisico's in het bijzonder.
- B. Besteed apart aandacht aan de wijze waarop leidinggevenden zicht houden op wat er bij hun medewerkers op dit vlak speelt en hoe ze corruptiesignalen tijdig kunnen herkennen.
- C. Focus in het programma op vaardigheden, zoals het signaleren van afwijkend gedrag bij medewerkers (o.a. non-verbale signalen), het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen leidinggevenden en medewerkers en het in bescherming nemen van medewerkers tegen verleidingen.
- D. Geef handvatten voor het creëren van een laagdrempelige en open sfeer waarbinnen medewerkers signalen, twijfels en dilemma's delen met de leiding.
- E. Zorg voor handvatten voor leidinggevenden zodat op teamniveau met regelmaat aandacht wordt besteed aan integriteit en corruptie waarbij zowel vanuit teamleiders als medewerkers ruimte is om incidenten, twijfels en dilemma's kenbaar te maken. Om de vrijblijvendheid hiervan te beperken, is het belangrijk om acties vast te stellen inclusief actiehouders waarbij monitoring plaatsvindt vanuit de nog te creëren Compliance Functie (aanbeveling 4) op het uitvoeren van de acties.

## 6. Maak gebruik van data-analyse technieken om relevante corruptiesignalen op te halen

Aangezien de corruptieaanpak vooral incident gedreven is raden wij aan om een of meerdere data-analisten aan te stellen die op proactieve wijze inzicht krijgen in mogelijke corruptiesignalen in de organisatie. Door middel van data-analyse is het mogelijk om 'outliers' in beeld te krijgen ofwel relevante afwijkingen in datapatronen. In het kader van dit onderzoek hebben we vijf grote en internationaal opererende organisaties gesproken over hun corruptie-aanpak. Elk van hen maakt inmiddels in meer of mindere mate gebruik van data-analyse in het kader van een proactieve corruptie-aanpak. Belangrijk hierbij is dat bij het ontwikkelen van data-analyse technieken de juridische mogelijkheden evenals de bestuurlijke organisatorische uitgangspunten moeten worden uitgewerkt en getoetst.

Voor het inrichten van deze functie moet aan de volgende elementen worden gedacht:

- A. Zorg dat de data-analist in staat is om op basis van algoritmen en data-analyse technieken relevante signalen uit beschikbare data in Douane systemen te halen. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van 'machine learning' door bijvoorbeeld communicatie op (sociale) media te koppelen aan welke schepen de haven binnenkomen.
- B. Richt een proces in waarin is vastgelegd op welke moment en aan wie de data-analist rapporteert over diens bevindingen en op welke wijze opvolging wordt gegeven aan deze bevindingen.
- C. Geef de data-analist toegang tot de relevante systemen of deel relevante informatie met deze persoon. Denk hierbij aan informatie over ziekteverzuim, welke handelingen medewerkers in cruciale processen uitvoeren en de vastgelegde uitkomsten van risicoanalyses.

# 6. Aanbevelingen (5/5)

- D. Zorg voor vooraf opgestelde risicoprofielen die kunnen worden gebruikt bij de inzet van data-analyse. Zo kan een profiel worden gemaakt dat er een verhoogd corruptierisico is wanneer middenin de nacht een medewerker een systeem doorzoekt en data bekijkt dat is bedoeld voor een andere regio.
- E. Zorg voor heldere en transparante communicatie naar medewerkers over dat er gebruik wordt gemaakt van data-analyse, zodat zij weten dat hun activiteiten worden gelogd, hetgeen in zichzelf een preventief effect heeft.



# Bijlagen

- I. Leden begeleidingscommissie
- II. Literatuurlijst
- III. Integriteitscultuur

# I. Leden begeleidingscommissie

	Naam	Functie
1.	Mr. S. Lak	Voorzitter begeleidingscommissie
2.	Dhr. J. Kamp	Directeur Douane Rotterdam Haven
3.	Mevr. Drs. A.C. Ligthart	Directeur Bedrijfsvoering Douane, portefeuille integriteit
4.	Drs. M. Ruys	Inspecteur Generaal NVWA
5.	Prof. Dr. R. Staring	Wetenschapper Erasmus Universiteit Rotterdam
6.	Drs. A. Vervooren	Directeur Veiligheid Gemeente Rotterdam
7.	Mr. M. Vink	Senior Officier van Justitie, Openbaar Ministerie
8.	Dhr. R. de Vries	Havenmeester van de Haven van Rotterdam
9.	Mr. F. Westerbeke	Politiechef van de Eenheid Rotterdam

## II. Literatuurlijst (1/3)

1. Carey, E. & Marak A. (2017). *Drug Smuggling and Automated Borders: A Losing Battle of Escalation or State/Non-state Symbiosis*. In: R. Kiggins (2017). *The Political Economy of Robots*, pp. 41-59.
2. Bezlov, T. (2010). *Examining the links between organised crime and corruption (1e ed.)*. Sofia, Bulgarije: CSD.Bisschop, L.C.J., Roks, R.A., Staring, R.H.J.M en Brein, E.G. (2019). *Uitdagingen in publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Juridische Verkenningen*, 45(5), pp. 69-90.
3. Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E.. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/01/tk-bijlage-nationaal-dreigingsbeeld-2017> Colman, C. (2018). *Naar een geïntegreerde aanpak van de invoer en doorvoer van cocaïne via de haven van Antwerpen*. *Panopticon* 39 (2): 130–140.
4. Colman, C. (2018). *Naar een geïntegreerde aanpak van de invoer en doorvoer van cocaïne via de haven van Antwerpen*. *Panopticon*, 39(2), (130-140).
5. Driessen, C. & Meeus, J. (2021, 25 april). *Hoofd Zeehavenpolitie over corruptie in Rotterdamse haven: 'Het staat gewoon open'*. NRC, geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/25/het-probleem-is-infiltratie-in-de-bovenwereld-a4041256>.
6. EMCDDA & Europol (2019). *EU Drug Markets Report 2019*. Geraadpleegd via: [https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019_en).
7. Europol (2017). *How illegal drugs sustain organized crime in the EU*. Geraadpleegd via <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-illegal-drugs-sustain-organised-crime-in-eu>.
8. Eski, Y. (2019). *Tussen wal en schip: Etnografische inzichten in lokale havenbeveiliging*. *Justitiële Verkenningen*, 45(5), pp. 52-68.
9. Eski, Y., & Buijt, R. (2017). *Dockers in drugs: Policing the illegal drug trade and port employee corruption in the Port of Rotterdam*. *Policing. A Journal of Policy and Practice*, 11(4), 371-386.
10. Fijnaut, C. (2019). *Havens en georganiseerde criminaliteit: Een historische bespiegeling*. *Justitiële Verkenningen*, 45(5), pp. 13-28.
11. Heyman, J. (2017). *Why Caution is Needed Before Hiring Additional Border Patrol Agents and ICE Officers*. American Immigration Council.
12. Huberts, L.W.J.C. & Nelen, J.M.. (2005). *Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur. Omvang, aard en afdoening*. Geraadpleegd via [https://www.researchgate.net/publication/242585739\\_CORRUPTIE\\_IN\\_HET\\_NEDERLANDSE\\_OPENBAAR\\_BESTUUR\\_OMVANG\\_AARD\\_EN\\_AFDOENING](https://www.researchgate.net/publication/242585739_CORRUPTIE_IN_HET_NEDERLANDSE_OPENBAAR_BESTUUR_OMVANG_AARD_EN_AFDOENING)
13. Jancsics, D. (2019). *Border corruption*. *Public Integrity*, 21(4), pp. 406-419.
14. Keijser, B.M.J., Smits-Clijisen, E.M., Sander, B.W. & Ten Bhömer, R. (2020). *TNO-rapport Systeemanalyse Zeehavens (TNO 2020 R10357)*.

## II. Literatuurlijst (2/3)

15. Kleemans, E.R., Bunt, H.G. & Berg, E.A.I.M.. (1998). *Georganiseerde Criminaliteit in Nederland*. Geraadpleegd van [https://www.researchgate.net/publication/260500134\\_Georganiseerde\\_criminaliteit\\_in\\_Nederland](https://www.researchgate.net/publication/260500134_Georganiseerde_criminaliteit_in_Nederland)
16. Kruisbergen, E.W., Roks, R.A. & Kleemans, E.R. (2019). *Eindrapport: Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing*.
17. Kulish, A., Chumak, V., Chernysh, R., Khan, O., & Havrik, R. (2020). Measures to combat smuggling and corruption in the customs clearance of commercial goods in Ukraine. *Amazonia Investiga*, 9(30), pp. 99-110.
18. Madarie R., Kruisbergen E.W. (2020) *Traffickers in Transit: Analysing the Logistics and Involvement Mechanisms of Organised Crime at Logistical Nodes in the Netherlands: Empirical Results of the Dutch Organised Crime Monitor*. In: Weisburd D., Savona E., Hasisi B., Calderoni F. (eds) *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
19. Meeus, J. (2019). *De Schiedamse Cocainemaffia: Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke*. Amsterdam, Nederland: Nieuw Amsterdam.
20. Miller, J. (2003). Police corruption in England and Wales: An assessment of current evidence. Geraadpleegd via <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.631.1401&rep=rep1&type=pdf>
16. Nelen, H. (2012). Corruptie in de polder: Nederland ontwaakt. In J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (Red.), *Handboek Integriteit* (1) (pp. 169-186). Leiden, Nederland: Wolters Kluwer.
17. Nelen, H. & Kolthoff, E. (2017). *Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties*. WODC.
18. Nelen, H. & Kolthoff, E. (2018). Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland: Waar staan we anno 2018? *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(4), pp. 505-521.
19. Nelen, H. & Nieuwendijk, A. (2003). *Geen ABC. Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie* (1e ed.). Den Haag, Nederland: Boom Juridische uitgevers.
20. Roks, R., Bisschop, L. & Staring, R. (2020). Getting a foot in the door. Spaces of cocaine trafficking in the Port of Rotterdam. *Trends in Organized Crime*. Geraadpleegd via <https://doi.org/10.1007/s12117-020-09394-8>
21. Ruth, A. van & Moor, L.G.. (1997). Lekken of verstrekken - De informele informatie-uitwisseling tussen opsporingsinstanties en derden. Geraadpleegd via <https://repository.tudelft.nl/search/wodc/?q=lekken+of+verstrekken&type=&year>
22. Sergi, A. (2020). Playing Pac-Man in Portville: Policing the dilution and fragmentation of drug importations through major seaports. *European Journal of Criminology*. Published online.

## II. Literatuurlijst (3/3)

24. Smit, A., Slagmolen, N., Bronkhorst, C., Van den Goor, J. & Meershoek, G. (2019). *Het Lekken van Vertrouwelijke Politie-informatie: Aard, omvang en ernst van het fenomeen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee*. Den Haag, Nederland: Boom Criminologie.
25. Staring, R.H.J.M, Bisschop, L.C.J, Roks, R.A, Brein, E.G, & Can de Bunt, H.G. (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse Haven: Aard en aanpak van het fenomeen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
26. UNODC (2019). *World Drug Report 2019* . Geraadpleegd via <https://wdr.unodc.org/wdr2019/>
27. Van Wijk, A., Van der Torre, E., Van Barneveld, G & Wolsink, J. (2020). *Ondermijning op en rond Luchthaven Schiphol*. Bureau Beke.
28. Vermeulen, I., Leest, W. van der & Dirksen, V. (2018). *De Doorvoer van Cocaïne via Nederland: Distributielijnen en doorvoermethoden*. Geraadpleegd via <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/94995.PDF>White, B. (2018). *Mafia and Globalization: The Consequences of Economic Integration Without Legal Symmetry*. Geraadpleegd via [https://digital.sandiego.edu/honors\\_theses/54/](https://digital.sandiego.edu/honors_theses/54/)

# III. Integriteitscultuur (1/2)

**Helderheid** gaat over het belang van het hebben van een heldere, op waarden gebaseerde, visie op integriteit en corruptie en deze effectief en frequent te communiceren richting medewerkers. Dit zorgt ervoor dat medewerkers weten wat integer gedrag is. Bij gebrek aan helderheid kan iedereen er eigen gedragsnormen op na houden en kunnen deze mogelijk met elkaar conflicteren. Het meegeven van kaders voor gedragsnormen, bijvoorbeeld in beleid, regels en procedures, is daarom belangrijk. Bij het ontbreken van een helder normenkader is het bovendien lastig te bepalen of vertoond gedrag niet-integer (bijvoorbeeld corrupt) is, waardoor het koppelen van sancties aan gedrag moeilijk is.

**Voorbeeldgedrag** van rolmodellen binnen de organisatie, zoals directie en leidinggevend, in het naleven van de geldende integriteits- en corruptienormen. Hoe beter het voorbeeld dat door rolmodellen wordt gegeven, hoe sneller medewerkers geneigd zijn om het juiste gedrag te vertonen. En ook omgekeerd: Gebrek aan (consistent) voorbeeldgedrag leidt tot onduidelijkheid bij medewerkers. Slecht voorbeeldgedrag vergroot daarnaast ook de kans op niet-integer gedrag. Wanneer rolmodellen actief het belang van integer gedrag bij medewerkers benadrukken, is de kans groter dat medewerkers het belang van integer gedrag beter zullen inzien.

**Betrokkenheid** leidinggevend en medewerkers. Hoe meer een organisatie haar mensen behandelt met respect en ze actief betreft in besluitvorming voor te nemen maatregelen voor het versterken van integriteit en het voorkomen van niet-integer gedrag, hoe groter de kans dat meer medewerkers zich gedragen in lijn met de geldende integriteitsnormen.

**Uitvoerbaarheid** van doelstellingen, verantwoordelijkheden en taken. Medewerkers moeten kunnen beschikken over de juiste handvatten, kennis, competenties en middelen om integer gedrag te vertonen en niet-integer gedrag zoals corruptie te voorkomen. Daarnaast moeten doelstellingen realistisch en haalbaar zijn en moeten individuele medewerkers daarop

invloed kunnen uitoefenen. Bij te hoge werkdruk bestaat het risico dat medewerkers 'bochten afsnijden' door het niet volgen van formele procedures of er is sprake van hoge stress en werk gerelateerd verzuim.

**Transparantie** van gedrag. Met Transparantie kan niet-integer gedrag zichtbaar worden gemaakt en daarmee tijdig worden opgepakt en aangepakt. Wanneer medewerkers de indruk hebben dat niet-integer gedrag (waaronder corruptie) niet wordt opgemerkt, bestaat het risico dat dergelijk gedrag toeneemt omdat medewerkers het gevoel hebben dat 'ze ermee weg komen'. Ook bestaat het risico dat de alertheid van medewerkers afneemt, omdat er weinig structureel wordt gecontroleerd in de omgeving en medewerkers beperkt worden geconfronteerd met hun eigen gedrag. Mensen zijn van nature geneigd zich beter te gedragen wanneer zij de perceptie hebben dat hun gedrag wordt waargenomen. Meer transparantie ten aanzien van de controles op (kritieke) processen maakt gedragsaanpassing mogelijk en vergroot bewustzijn en verantwoordelijkheid bij medewerkers.

**Bespreekbaarheid** van standpunten, emoties, dilemma's en overtredingen. Het is van belang voor zowel medewerkers als leidinggevend om bekend te raken met wat wordt verstaan onder integriteit en corruptie. Indien medewerkers en leidinggevend standpunten, emoties, dilemma's en incidenten openlijk met elkaar kunnen bespreken, ontstaat meer inzicht in (niet-) integer gedrag binnen de organisatie. Mensen leren van elkaar door vraagstukken met elkaar te bespreken: er ontstaat meer onderling begrip en het motiveert om gewenst gedrag te vertonen en gemaakte afspraken ten aanzien van het voorkomen van corruptie na te komen.



# III. Integriteitscultuur (2/2)

**Aanspreekbaarheid** op fouten, incidenten en calamiteiten. Het is van belang dat medewerkers en leidinggevenden elkaar aanspreken op fouten, incidenten en niet-integer gedrag, zodat medewerkers en leidinggevenden zich bewust worden van hun eigen gedrag. Hoe veiliger mensen zich voelen om zaken aan te kaarten en hoe beter daarop wordt gereageerd door de persoon die is aangesproken, hoe meer zij dit ook daadwerkelijk doen en hoe beter van situaties kan worden geleerd en gedrag kan worden verbeterd.

**Handhaving** door middel van het waarderen – of zelfs belonen – van gewenst gedrag en het bestraffen van ongewenst gedrag. Integer gedrag waarderen binnen een organisatie en zichtbaar maken dat niet-integer gedrag tot sancties leidt, stimuleert medewerkers om proactief het juiste gedrag te vertonen. Hoe sterker handhaving wordt toegepast, hoe meer mensen zullen neigen naar wat wordt gewaardeerd en vermijden wat wordt bestraft. Een gebrek aan positieve en negatieve handhaving kan ertoe leiden dat medewerkers zich minder actief inzetten om integriteit actief te bevorderen en niet-integer gedrag te voorkomen, omdat zij de perceptie kunnen hebben dat het 'toch niet veel uitmaakt'. Dit kan onbewust zorgen voor een afname in integriteitsbewustzijn waardoor mogelijke signalen van onder andere corruptie niet of te laat worden opgemerkt.



**KPMG on social media**



**KPMG app**

KPMG accepteert geen enkele verantwoordelijkheid voor het gebruik van onze werkzaamheden of rapportage voor enig ander doel anders dan het doel waarvoor het rapport is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid van andere partijen dan van het DG Douane.

© 2021 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit.  
Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.