



MT DOUANE

**Naam dienstonderdeel**  
 Douane Landelijk  
 Kantoor/Bedrijfsvoering.

**Contactpersoon**

# memo

Gewenste onvoorspelbaarheid werktoedeling FT proces

=fysiek toezicht

**Datum**

1 maart 2017

**versienummer**

0.5

**Opdrachtgever**

MT Douane

**Auteur**

**Bijlagen**

## 1. Managementsamenvatting

Voorliggende memo beschrijft een voorstel hoe een grotere onvoorspelbaarheid in de werktoedeling binnen FT kan worden bereikt. Met als doel de kans op mogelijke integriteitsrisico's binnen het FT proces te verminderen

Aan het MT Douane wordt gevraagd om het belang van dit voorstel te bekrachtigen en akkoord te gaan met voorliggende methode. Deze is gericht op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk normgevoel en draagvlak en vindt plaats in samenwerking met betrokken managers van werkverdeelpunten en inhoudelijk deskundigen.

## 2. Aanleiding

In de memo "voortgang inventarisatie risicovolle en kritische functies" (die op 11 oktober 2016 in het MT Douane is vastgesteld) is aandacht gevraagd voor de beheermaatregelen rondom integriteitsrisico's. Een van de maatregelen, betreft het vergroten van de onvoorspelbaarheid in de werktoedeling bij FT. Het MT Douane onderschreef het belang hiervan en verzocht DLK/BV om een beleidsnotitie. Deze memo beoogt hier invulling aan te geven.

Artikel 10, 2 c en d.

Op dit moment hebben we onvoldoende zicht hoe/of regiokantoren deze maatregel hebben geïmplementeerd. Het ontbreekt aan normen om dit te toetsen. Zie voor meer achtergrond informatie bijlage 1.

## 3. Methode

Voor een goede normbepaling is de methodiek van procesbeschrijvingen geschikt daarmee kan in voldoende mate onverwachtheden in de werktoedeling van FT worden vastgesteld. Het is van belang om zicht te krijgen hoe de processtappen van de werkverdeling binnen FT verlopen en welke doelstellingen en resultaten bereikt moeten worden. Daarmee worden ook de kwetsbaarheden en afhankelijkheden (par 4), die er zijn ten aanzien van het werkverdelingsproces, inzichtelijk. Vervolgens is het van belang de kansen en de belemmeringen die er zijn ten aanzien van het realiseren van de onvoorspelbaarheid, in kaart te brengen.

Door deze systematisch te bespreken vanuit meerdere perspectieven kunnen oplossingen en 'best practices' gedeeld worden en een gewenste procesverloop en acties met verbeteringen worden vastgesteld. Dit levert een beeld van de SOLL situatie op.

Vervolgens kan de IST van de verschillende regio's vergeleken worden met de SOLL situatie. Relevant in de methode is betrokkenheid van inhoudelijk deskundigen en managers. Hierbij zal aansluiting gezocht worden bij de samenwerkingsgroep tussen DLTC en WVP's.

Om dit te bereiken worden de volgende stappen voorgesteld:

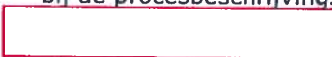
- Vóór 15 april zal DLK/BV dit voorstel verder afstemmen met de samenwerkingsgroep DLTC en WVP's;
- Vóór 15 juli is er een procesbeschrijving beschikbaar die de gewenste SOLL beschrijft. Tevens worden gewenste vervolgacties met betrokken actoren bepaald. Resultaten worden met de regiegroep BV gedeeld;
- Vóór 15 september zijn de benodigde maatregelen om de SOLL te bereiken smart geformuleerd en is de stand van zaken per regio inzichtelijk gemaakt.
- Vóór 1 december worden de afgestemde verbeteracties gerealiseerd;
- Het MT Douane wordt periodiek over de voortgang geïnformeerd.

De voorziene methodiek is geen snelle aanpak omdat er veel afhankelijkheden verbonden zijn aan het proces van werkverdeling (zie par 4). Maar de methodiek kan tot meer draagvlak leiden op de benodigde verbeteracties, ze komen immers in gezamenlijkheid tot stand. Tevens wisselen betrokkenen regio's via deze methodiek 'best practices' uit en ontstaat er een realistisch beeld van wat mogelijk is ten aanzien van de onvoorspelbaarheid binnen de werktoedeling van FT.

#### **4. Afhankelijkheden**

Het proces van werktoedeling en roosteren kent diverse afhankelijkheden, belangen (ATW, PUB, ATB). Zo wordt sinds 2016 binnen de Douane geëxperimenteerd met meeroosteren in het kader van het programma Rooster Innovatie Rijk (RIR). Bij meeroosteren in onregelmatige dienst gaat het om een andere wijze van plannen en roosteren, rekening houdend met de variaties in werktijden vereist vanuit het werk en gewenst vanuit privé. Met meer mogelijkheden dan nu voor de medewerker om verantwoordelijkheid te nemen voor het werk dat moet worden gedaan en invloed uit te oefenen bij de totstandkoming van zijn of haar dienstrooster. Hoewel er, middels het goede gesprek, aandacht is voor integriteit, kan dit mogelijk strijdigheden opleveren met de doelstellingen van onvoorspelbaarheid.

Tevens is het van belang te benadrukken dat met deze aanpak aangesloten wordt bij de procesbeschrijvingsmethodiek van de Douane (traject DLK/BV o.l.v.



#### **5. Gevraagd besluit.**

- Bevestigt het MT het belang van vergroten van onvoorspelbaarheid in de werktoedeling van FT?
- Gaat het MT akkoord met voorgestelde aanpak en de daaraan gekoppelde deadlines

**Bijlage 1**

Artikel 10, 2 c en d.



Aan het MT-Douane

## MEMO

Plan van aanpak bescherming cruciale en risicovolle functies

### Inleiding

Het MT Douane van 22 november 2016 werd de definitieve eindrapportage Plan van aanpak bescherming cruciale en risicovolle functies besproken. Het MT heeft tijdens dit overleg aangegeven dit onderwerp nog een keer te willen agenderen vanuit het landelijk perspectief waarbij ook moet worden ingegaan op de in de rapportage benoemde aandachtspunten. Het MT verzocht een oplegnotitie te maken waarin zaken integraal met elkaar in verband worden gebracht. Het is daarbij goed om op te merken dat voor de term 'cruciale en risicovolle de term 'meest risicovolle functies' wordt gebruikt.

### Conclusies

Het onderhavige Plan van Aanpak is een goed antwoord op de risico's die binnen DRR worden gesignaleerd. Naar verwachting zullen de genomen maatregelen ook positieve effecten hebben op de beheersing van risico's die verbonden zijn aan minder risicovolle functies.

De monitoring op een blijvende naleving van de genomen maatregelen alsmede op de effecten van de genomen maatregelen, wordt niet expliciet in het Plan van Aanpak beschreven. Monitoring zal zeker een onderdeel van het reguliere proces uit moeten maken om alle fases van het risico management te doorlopen. Het is van belang vast te leggen wie deze monitoring uitvoert en aan wie wanneer daarover gerapporteerd moet worden.

De in het Plan van Aanpak benoemde zorgpunten hebben de noodzakelijke landelijke aandacht. De wijze waarop de regiodirecties in deze ontwikkelingen worden meegenomen, zal anders vormgegeven worden zodat er geen verdere kennisachterstand ontstaat.

### Algemeen beeld

Het plan van aanpak laat een goed beeld zien van een organisatie die zich bewust is van de risico's die binnen de uitvoering van de werkzaamheden gelopen worden. Met de in het plan beschreven maatregelen laat DRR zien nieuwe integriteitsincidenten zo veel als mogelijk te willen voorkomen, maar ook dat zij haar zorgplicht ten aanzien van haar medewerkers serieus neemt.

De rapportage geeft blijk van een flinke inspanning die vertaald is in 24 maatregelen, waarbij de maatregelen deels procesmatig/technisch aard zijn en

**Landelijk kantoor**  
Bedrijfsvoering

Laan op Zuid 45  
3072 DB Rotterdam  
Postbus 3070  
6401 DB Heerlen  
[www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)

**Opdrachtgever**  
MT Douane

**Auteurs**

**Afgestemd met**

Directie DRR

**Bijlagen**

**Datum**  
31 januari 2017

deels HR maatregelen. Dit leidt tot een goede mix van harde en zachte beheersmaatregelen die erop gericht zijn om risico te managen.

### **Risicomanagement**

Over het algemeen kan gesteld worden dat een goed ingericht risicomanagement-systeem bestaat uit 6 fases: *doelstelling vaststellen, risico's identificeren, gevolgen inschatten, risico's beoordelen, risico's beheersen en monitoring.*

Het Plan van Aanpak DRR levert een aantal aandachtspunten op in relatie tot landelijke ontwikkelingen.

- Binnen het plan van aanpak zijn verschillende maatregelen benoemd die binnen elk onderdeel van de organisatie doorgevoerd zouden kunnen worden en die een positief effect zullen hebben op de organisatiebrede integriteitsontwikkeling. Directeuren DRR en DSC hebben tijdens de vergadering van de Regiegroep O&C de aanwezigen meegenomen in de stappen die door hen zijn gezet. Beiden hebben aangeboden om daar waar er behoefte bestaat, langs te komen voor het geven van een toelichting op de genomen maatregelen.
- DRR heeft een onderscheid gemaakt tussen risicovolle functies in relatie tot verdovende middelen en overige risicovolle functies. De eerste groep noemt DRR de "meest risicovolle functies". DRR onderkent terecht dat er extra risico's ontstaan als gevolg van het werken binnen het verdovende middelen veld. Deze bijzondere omstandigheden vragen uiteraard op deze risico's afgestemde risico beperkende maatregelen. Hier geeft DRR invulling aan door maatregelen te benoemen die specifiek gelden voor medewerkers die werken binnen dit veld
- Risico beperkende maatregelen kunnen nieuwe risico's opleveren. De risico beperkende maatregelen die genomen zijn, hebben betrekking op onderdelen van het proces Binnenbrengen. In casu moet er dan ook rekening mee gehouden worden dat criminelen mogelijk op zoek gaan naar andere plekken in het proces waarop men kan infiltreren. Op verzoek van de directies Rijnmond/Haven is in samenwerking met medewerkers Rijnmond en Haven een opzet gemaakt voor een uit te voeren risico analyse op het gehele proces Binnenbrengen. De opzet is opgeleverd en het is aan beide directies om invulling aan de uitvoering te geven.
- Maatregelen die genomen moeten worden om risico's te beheersen, zijn over het algemeen maatwerk. Uiteraard zijn er maatregelen die in elke situatie kunnen worden toegepast, maar zonder meer stellen dat een risico beperkende maatregel in het gehele land op dezelfde manier kan of moet worden geïmplementeerd, zal in de praktijk moeilijk uitlegbaar zijn. Het gaat immers niet om de aard van de functie maar om de aard van het risico dat men met de maatregel wil beheersen.

### **Zorgpunten.**

In het Plan van Aanpak wordt de zorg uitgesproken over items die landelijk zijn belegd. Deze zorg getuigt van betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze maatregelen. Bepaalde voorgestelde maatregelen, die nog niet gerealiseerd zijn, kunnen zeker als extra risico beperkend benoemd worden. Door onderstaande toelichting hopen wij de zorg over de voortgang van deze activiteiten deels weg te kunnen nemen. In de voortgangsrapportage integriteit, die elke vier maanden werd opgesteld, is de voortgang op deze items beschreven. Bezien zal worden hoe wij deze informatie toegankelijker kunnen maken.

Hieronder is kort toegelicht welke activiteiten landelijk zijn opgepakt en wat de status daarvan is.

#### *Integriteit in functioneringsgesprekken/ managementvergaderingen*

Tijdens de Top 250 zijn dit onder andere onderwerpen die aan bod zijn gekomen. Er is een toolkit gemaakt waarvan de inhoud voor elke manager van onze organisatie te downloaden is. Deze toolkit bevat hulpmiddelen om het onderwerp integriteit bespreekbaar te maken.

Daarnaast is op dit moment de organisatie van "het goede gesprek" met medewerkers van PA in voorbereiding. Tijdens de incidenten is er vanuit directie en management veel aandacht gegeven aan de medewerkers in het kader van zorg, maar duidelijk is dat er nog veel niet verwerkte emoties zijn.

#### *Cruciale en kwetsbare functies benoemen (ook wel meest risicovolle functies)*

Het benoemen en definiëren van deze functies is een goede maatregel. Het is van belang en het advies dat dit goed in de instroom-, verplaatsing- en uitstroomprocedures (IVU) wordt vastgelegd om dit voor de toekomst te borgen.

Een integraal stafadvies geven over de vaststelling wat het meest risicovol is, kan niet gegeven worden. Enerzijds hebben nog niet alle kantoren vastgesteld welke functies als 'meest risicovol' zijn aan te merken (wat vervolgens nog afgestemd moet worden met de medezeggenschap).

Anderzijds kunnen op voorhand niet aan alle dezelfde functies hetzelfde (zware) risico toegekend worden want lokale elementen en andere genomen risico beperkende maatregelen zijn medebepalend. Er is een themasessie "Risicovolle en kritische functies ten behoeve van de bestuursondersteuners georganiseerd (2 februari 2017).

#### *Autorisaties.*

Het goed op orde hebben (en dus ook schonen) van autorisaties is een belangrijke maatregel, die zeker niet alleen zou moeten gelden voor de meest risicovolle functies. De rapportage geeft aan dat het risico vanuit het Douane brede autorisatiebeleid neergelegd is bij de projectleider van het Landelijke Plan van Aanpak Integriteit. Het beleggen van het beheersen van dit risico buiten de lijn levert zeker niet het gewenste resultaat op. Daarnaast sluit het niet aan bij het bestaande beleid (diverse beveiligingsdoelstellingen en beheersmaatregelen) en de managementverantwoordelijkheid hieromtrent. Het MT bevestigt dit in haar besluit door aan te geven "dat het dossier autorisaties als managementverantwoordelijkheid dient te worden opgepakt".

Als het gaat om de inrichting van systemen zoals Plato heeft DRR feitelijke risico's benoemd. Er is een werkgroep actief bezig om de risico's te mitigeren.

De voortgang van die activiteiten zijn periodiek met de regiegroep BV gedeeld, het meest recent nog op 15 december jl. In het kader van Plato spelen organisatorische keuzes een rol bij integriteitsrisico's. Deze zijn niet met systemen af te dichten. Hierdoor zullen, ondanks aanpassingen in het systeem, bepaalde risico's blijven bestaan. De verantwoordelijkheid voor het aanvaarden van risico's bij de inrichting van systemen, is niet de verantwoordelijkheid van het lokaal management. Zoals in het eerdere besluit van het MT Douane is aangegeven, is dit de verantwoordelijkheid van IM.

#### *Melding integriteitsschendingen.*

Om de drempels om intern te melden te verlagen, heeft het MT ingestemd met het voorstel om over te gaan tot het ontwikkelen van een App. Deze app is in Januari 2017 overgedragen aan de opdrachtgever. De app wordt op dit moment uitgerold en het is aan het management om de app onder de aandacht van de medewerkers te brengen en het gebruik hiervan te stimuleren. Tot medio 2016 was het registreren van meldingen van Buitengewone voorvallen op verschillende plekken georganiseerd. Vanaf dat moment is een centraal meldpunt ingericht waar regio's meldingen van buitengewone voorvallen moeten melden.

#### *Aanvullende screening*

Gelet op de bij het management aanwezig behoefte om aanvullende screeningsmogelijkheden toe te kunnen passen, is, in samenspraak met de Dienst Justis, gezocht naar mogelijkheden binnen bestaande wet en regelgeving. Binnen deze regels blijken er geen uitbreidingsmogelijkheden te zijn. Het implementeren van andere vormen van screening vraagt om aanpassingen van het bestaande beleid (PUB, Aanwijzing wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) en afstemming met externe partijen (departement, Ven J, OM en Justis). Voor DRR betekent dit dat aanvullende vormen van screening pas kunnen worden doorgevoerd als het geldend beleid is aangepast. Overleg met het departement is inmiddels opgestart.

Daarnaast bleek vorig jaar dat één van de screeningsmogelijkheden van de Douane niet volledig werd benut. Onderzoek naar justitiële gegevens was voor bepaalde functies op basis van het bestaande beleid en regelgeving al mogelijk. Deze vorm van screening stelt de organisatie in staat om medewerkers bij aanstelling (anders dan bij indiensttreding) op een aangepaste manier te screenen. Inmiddels zijn de procedurele en organisatorische belemmeringen opgelost en zijn alle leden van het fraude team op de voorgeschreven wijze gescreend. (Afgerond in januari 2017)

Deze vorm van screening kan in de toekomst ook worden toegepast op andere functies waarbij aan aanvullende vorm van screening noodzakelijk wordt geacht. Het huidige beleid en de bestaande regelgeving zal hier dan echter wel op aangepast moeten worden. Gelet op de externe partijen (Departement Fin, VenJ, OM en Justis) die hieraan hun medewerking moeten verlenen zal dit traject pas in gang gezet worden als er een organisatie breed beeld is welke functies (anders dan de door DRR aangewezen 'meest risicovolle functies') ook die classificatie behoren te krijgen.

Vorig jaar is er ook onderzoek verricht of de 'meest risicovolle' functies als vertrouwensfuncties aan te merken (dit levert namelijk een hoog screeningsniveau op). We hebben daar, ook in onderling overleg met DRR, van vastgesteld dat deze functies niet voor de aanwijzing in aanmerking komen. Aanwijzing speelt alleen als er in (risicovolle) functies grote restrisico's verbonden zijn die van invloed zijn op de nationale veiligheid. Gezien de veelheid van genomen beheersmaatregelen, verdient deze functies niet die kwalificatie.

#### *Functieroulatie en mobiliteit*

Mobiliteit en functieroulatie is een belangrijk HR instrument om medewerkers flexibel in te zetten en hun professionaliteit te verhogen. Vanuit het oogpunt van integriteit en de bescherming van onze medewerkers is het van belang dat in specifieke risicovolle functies regelmatig wisselingen plaatsvinden,

vooral daar waar medewerkers in direct contact staan met de klant en ze invloed kunnen uitoefenen op het controle proces. De hoogte van het geconstateerde risico, bepaalt in dit verband met welke frequentie dit gebeurt en welke vervolgstappen mogelijk zijn voor de medewerker. In de nota mobiliteit en flexibele inzet van personeel worden hiervoor enkele kaders geschetst. Deze nota zal naar verwachting in februari 2017 worden besproken in het MT Douane.





# **EINDRAPPORTAGE VAN HET PLAN VAN AANPAK: "MEEST RISICOVOLLE FUNCTIES"**

14 november 2016 Rotterdam

# Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage van het Plan van Aanpak "Meest risicovolle functies" van het DLTC.

= Douane Landelijk Tactisch Centrum

De aanhouding van een douaneambtenaar werkzaam op het DLTC Rijnmond op verdenking van corruptie in april 2015 heeft geleid tot dit Plan van Aanpak. De basis voor dit Plan van Aanpak is de bestuurlijke rapportage die door de Politie, het OM en de Rijksrecherche is opgemaakt naar aanleiding van dit integriteitsincident.

Vooruitlopend op een Landelijke aanpak is de Directie DLTC Rijnmond gestart met de implementatie van de in dit Plan van Aanpak genoemde maatregelen. De uitkomsten hiervan vindt u in deze rapportage. Het hoofddoel van het plan van aanpak is niet alleen het voorkomen van nieuwe integriteitsincidenten maar ook zeker het beschermen van medewerkers die we onder grote druk in zeer kritische functie laten werken. De maatregelen uit dit Plan van Aanpak zijn gericht op mensen, processen en systemen.

Daar waar maatregelen een Landelijke aanpak behoeven, is aangesloten bij het later verschenen Landelijke Plan van Aanpak Integriteit van Douane Nederland. Op dat punt willen we gelijk een zorgpunt benoemen. Tot op heden is er nog weinig zichtbare voortuitgang geboekt op de actiepunten die landelijk zijn belegd. Een actie als screening van medewerkers op meest kritische functies, voor ons een cruciaal onderdeel van het totale netwerk aan maatregelen in ons plan van aanpak, heeft tot op heden niet tot tastbare resultaten geleid.

Dit Plan van Aanpak is een product geworden van het gehele DLTC. Door samenwerking en medewerking van medewerkers van verschillende processen binnen het DLTC en waar nodig ook daarbuiten, is dit Plan van Aanpak succesvol geïmplementeerd. Niet alleen de systemen en de processen zijn op het punt van integriteit verbeterd, integriteit heeft ook een hernieuwde plaats gekregen binnen het DLTC, niet alleen op papier, maar ook binnen de cultuur van het DLTC. We realiseren ons dat met de implementatie van het plan van aanpak de aandacht voor integriteit en het voorkomen integriteitsincidenten niet af is. Integriteit vraagt blijvende aandacht van management en medewerkers. Met dit plan van aanpak is daarvoor ook de basis gelegd.

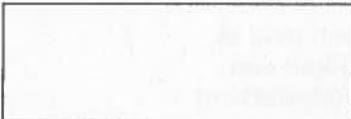
Nu alle maatregelen geïmplementeerd zijn, blijkt dat dit een verhoging van de werkdruk met zich meebrengt. In de loop van 2017 zal er een formatieberekening DLTC worden uitgevoerd, waarbij dit effect zal worden meegenomen. Ondertussen is het noodzakelijk een overbezetting te accepteren, welke nodig is om mobiliteit op gang te brengen.

We hebben als DRR de verantwoordelijkheid genomen om maatregelen te treffen ter voorkoming van nieuwe integriteitsincidenten. Daarnaast is hiermee al het mogelijke gedaan om het personeel in de meest risicovolle functies zo goed als mogelijk te beschermen tegen situaties waarbij hun integriteit in het geding kan raken.

Het resultaat van het Plan van Aanpak mag er zijn, we kunnen concluderen dat geen enkele medewerker in een risicovolle functie, criminelen nog kan garanderen dat er een zending ongecontroleerd wordt doorgelaten.

Veel waardering gaat uit naar alle betrokken medewerkers die medewerking hebben verleend aan dit Plan van Aanpak, welke in een kort tijdsbestek geïmplementeerd moest worden. De directie is vooral hen zeer erkentelijk.

Directie DLTC



## **Integriteit**

Zoals het Plan van Aanpak aangeeft is integer gedrag iets dat van iedere medewerker verwacht mag worden.

De gedragscode "Integere Belastingdienst" geeft de basiswaarden van de Belastingdienst aan: Geloofwaardigheid, Verantwoordelijkheid en Zorgvuldigheid.

Dit geldt voor iedere medewerker en zijn de pijlers van ons werk.

Toch is het zo dat tijdens of buiten het werk, medewerkers in situaties terecht kunnen komen waarbij hun integriteit in het geding kan raken. Bij sommige processen of werkgebieden binnen DRR zijn de risico's op integriteitsincidenten meer aanwezig dan in andere processen.

Op het handhavingsgebied Verdomi is het sinds de integriteitsincidenten pijnlijk duidelijk geworden dat de kwetsbaarheid van de medewerkers die in dit handhavingsgebied werkzaam zijn vele malen groter is dan bij andere processen.

Niet alleen zijn criminele organisaties bereid om grote sommen geld te bieden aan medewerkers, maar ook intimidatie of bedreiging kan een manier zijn om een medewerker zover te krijgen dat deze medewerking verleent of informatie levert aan deze organisaties om zodoende verdovende middelen binnen te brengen.

De functies waarbij dit aan de orde kan zijn, zijn benoemd in dit Plan van Aanpak, waarbij de volgende definitie is aangehouden om de functie als zodanig te classificeren.

"Een functie waarbij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden dusdanig zijn dat de mogelijkheid bestaat om zelfstandig beslissingen te nemen over de controle van zendingen met verdovende middelen".

Het Plan van Aanpak heeft als titel "Plan van Aanpak meest risicovolle functies". Hoewel er binnen de Belastingdienst/Douane meer risicovolle functies zijn, is de groep functies benoemd in dit Plan van Aanpak gekwalificeerd als extra kwetsbaar.

Zoals hierboven aangegeven is deze definitie, leidend.

## **Plan van Aanpak, Maatregelen.**

Het plan van aanpak bevat een 24-tal maatregelen welke betrekking hebben op mensen, proces en systemen.

Het betreft hier vaste maatregelen, maar ook tijdelijke, zogeheten noodmaatregelen. Deze noodmaatregelen zijn tijdelijk van kracht geweest totdat het mogelijk was om de risico's welke afgedekt moesten worden, door bestendige maatregelen te vervangen.

Voor de duidelijkheid van dit rapport zijn dergelijke maatregelen buiten beschouwing gelaten omdat zij reeds zijn vervangen.

Volstaan zal worden met de permanente maatregelen.

Tijdens het toepassen van de maatregelen genoemd in het Plan van Aanpak, is gekozen om de maatregelen in te delen als volgt:

- Directe maatregelen (evenals noodmaatregelen)
- Maatregelen tot 01-04-2016
- Maatregelen vanaf 01-04-2016 tot 31-12-2016

Hierna wordt per maatregel uitgelegd welk risico er afgedekt is en hoe dat is gebeurd.

### **MAATREGEL 1:**

Artikel 10, 2 c en d.

Artikel 10, 2 c en d.

**MAATREGEL 6:**

**Integriteit en functioneringsgesprekken (MENSEN)**

Integriteit is een vast onderwerp tijdens het functioneringsgesprek tussen medewerkers en leidinggevend. De leidraad tijdens een gesprek over integriteit is de brochure "een integere Belastingdienst, onze basiswaarden en gedragscode".

Ook wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van casuïstiek.

De directie besteedt extra aandacht aan integriteit in hun gesprekken met leidinggevend om zodoende het goede voorbeeld te geven aan de leidinggevend. In het verleden is gebleken dat in de gesprekken tussen leidinggevend en medewerkers betreffende het onderwerp integriteit niet of niet voldoende (vastgelegd) ter sprake is geweest.

**MAATREGEL 7:**

**Integriteit in managementvergaderingen (MENSEN)**

Onder het motto "water stroomt van boven naar beneden", heeft integriteit op de agenda van het MT-overleg van DRR, blijvende aandacht gekregen. Ook in de diverse overleggen met de verschillende BU's wordt regelmatig aandacht besteed aan integriteit. Er zijn ook diverse themasessies georganiseerd.

**MAATREGEL 8:**

**Cruciale en kwetsbare functies benoemen (MENSEN)**

De functies die als meest risicovol worden beschouwd, zijn aan het begin van de implementatie van dit Plan van Aanpak al vastgesteld, uiteraard omdat het Plan van Aanpak toeziet op juist die meest risicovolle functies. Al in december 2015 zijn de medewerkers die werkzaam zijn op deze meest risicovolle functies hiervan op de hoogte gesteld. Zij weten dat zij onder de werkingssfeer van het Plan van Aanpak vallen. Het is duidelijk gemaakt waarom deze functies zo extra risicovol zijn, dat zij vanwege hun werk juist op een cruciale plek zitten, welke voor criminelen zo interessant is.

**MAATREGEL 9:**

Plaats- en tijdonafhankelijk werken (MENSEN/PROCES)

Omdat uit de vertrouwelijke rapportage en de eigen bevindingen is gebleken dat juist de mogelijkheid om plaats- en tijdonafhankelijk te werken, ongewenste bewegingsruimte heeft geboden, is besloten om plaats- en tijdonafhankelijk te werken, niet meer toe te staan voor medewerkers op meest risicovolle functies. Dit is direct na het incident ingetrokken voor een aantal risicovolle functies. Bij verdere inventarisatie zal telkens een afweging gemaakt worden of faciliteiten als thuiswerken passen bij de aard van het werk.

Daarnaast is de afdeling waar de Pre-arrival/Pre-departure gehuisvest is niet meer toegankelijk voor medewerkers die niet werkzaam zijn op deze afdeling en is er toegangscontrole.

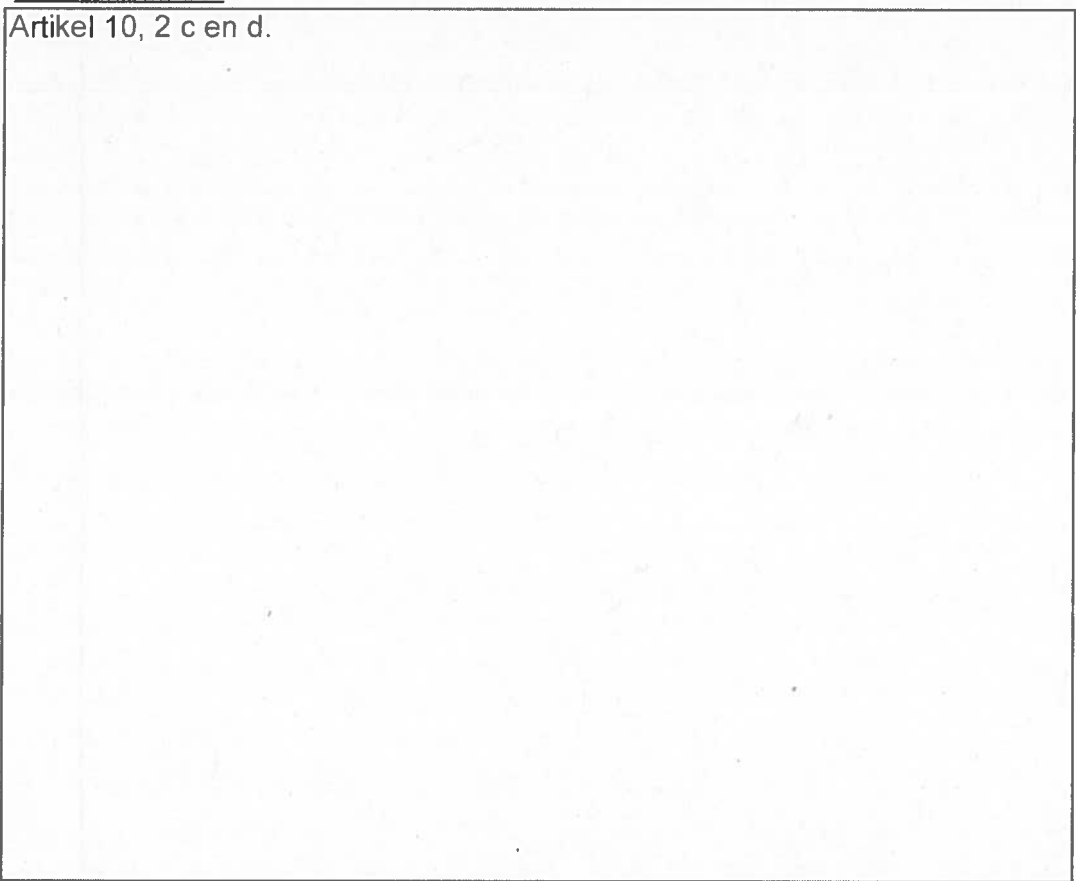
**MAATREGEL 10:**

Stagiaires en uitzendkrachten (MENSEN)

Sinds december 2015 worden er geen stagiaires en/of uitzendkrachten meer toegelaten op de afdeling waar de meest risicovolle functies zijn gehuisvest. Het werk op deze afdelingen leent zich niet voor de begeleiding van stagiaires, het plaatsen van uitzendkrachten en leer/werkplekken. De integriteit van dergelijke tijdelijke krachten kan onvoldoende geborgd worden in relatie tot de risico's.

**MAATREGEL 11:**

Artikel 10, 2 c en d.



Artikel 10, 2 c en d.

**MAATREGEL 15:**

Melding integriteitsschendingen (MENSEN)

De mogelijkheden waarlangs integriteitsincidenten gemeld kunnen worden, worden landelijk opgepakt. Inmiddels is er hierover al een artikel op de beeldkrant verschenen.

**MAATREGEL 16:** Vervallen

**MAATREGEL 17:**

Artikel 10, 2 c en d.



Artikel 10, 2 c en d.

## Tot slot

Het Plan van Aanpak heeft ervoor gezorgd dat veel zaken nu geborgd zijn in onze organisatie. Veel maatregelen zijn niet per definitie nieuw of innoverend, maar tot voor kort nergens vastgelegd.

Ook heeft het Plan van Aanpak bijgedragen aan IT wijzigingen die al langer gewenst waren, maar tot voor kort niet realiseerbaar leken. Het heeft bewustwording gebracht en is een handleiding gebleken voor de aanpak van bestaande risico's die niet eerder op deze wijze in kaart zijn gebracht.

Tijdens de implementatie van het Plan van Aanpak, is DRR wederom opgeschrikt door een ernstig integriteitsincident in april 2016.

Een dergelijk Plan van Aanpak geeft geen garanties maar zorgt er wel voor dat de risico's worden verkleind, de mensen worden beschermd en als het onverhoopt toch fout zou gaan dat dergelijke zaken eerder worden opgemerkt en dat collega's weten hoe daarmee om te gaan.

Met een Plan van Aanpak alleen zijn we er niet. Wat mij het afgelopen jaar het meest is opgevallen, is dat cultuur voor een belangrijk deel voedingsbodem kan zijn voor integriteit, of het ontbreken daarvan.

Belangrijke elementen hierbij zijn: Aanspreken, Signaleren en Houding & Gedrag.

Dit zijn zaken die je niet in een Plan van Aanpak kunt vastleggen, maar die verankerd moeten zijn binnen de dienst. Hier ligt een heel belangrijke rol voor het management, welke mogelijk onderbelicht is gebleven.

Daarnaast zou ik de directie willen meegeven dat, indien screening inderdaad onmogelijk blijkt voor deze functies, er alternatieven gezocht moeten worden om ervoor te zorgen dat mensen "schoon" zijn bij aanstelling in een meest risicovolle functie en "schoon" blijven tijdens de uitvoering daarvan.

Tot slot het advies aan de directie om de voortgang van de maatregelen die landelijk zijn belegd, en dus nog niet gereed, te blijven bewaken.

Uiteindelijk zit integriteit in de mens, en is het onmogelijk om de medewerker 100% te beschermen, net zoals dat het onmogelijk is om alle risico's geheel af te dekken. Zoals in het voorwoord aangegeven is het na de implementatie van dit Plan van Aanpak een feit dat geen enkele medewerker in deze meest risicovolle functies criminelen voortaan kan garanderen dat een zending ongecontroleerd wordt doorgelaten. Hiermee is de kwetsbaarheid van medewerkers afgenomen, en zijn zij minder interessant voor criminelen.





## VERSIE 0.3

Aan MT Douane

**Naam dienstonderdeel**  
Douane Landelijk Kantoor

Laan op Zuid 45  
3072 DB Rotterdam  
Postbus 3070  
6401 DN Heerlen  
www.belastingdienst.nl

Rapport

## Stand van zaken inventarisatie kritische en risicovolle functies

**Contactpersoon**

**Datum**  
6 oktober 2016

**Versienummer**  
0.3

**Referte**

**Datum vaststelling**

**Vastgesteld door**

**Opdrachtgever**

**Auteur**

### Inhoud

1	Inleiding .....	2
2	Managementsamenvatting .....	2
3	Doelstelling inventarisatie .....	4
4	Toegepaste werkwijze en verloop inventarisatie .....	4
5	Onderhoud en lering .....	5
6	Kritische functies .....	6
7	Risicovolle functies .....	7
8	Mobiliteit en screening. ....	9
9	Bijlage 1: Overzicht van risicovolle en kritische functies. ....	11
10	Bijlage 2: Onderhoud inventarisatie. ....	13
11	Bijlage 3: Model.....	15
12	Bijlage 4: Regionale beelden .....	16

## 1 Inleiding

De Douane kan geconfronteerd worden met integriteitsinbreuken en/of stagnatie van de processen (bedrijfscontinuïteit). Voor een deel kunnen deze voortkomen uit het niet of in onvoldoende mate nemen van maatregelen tegen de risico's die zich voor kunnen doen bij het uitoefenen van kritische- en/of risicovolle functies.

In 2015 is er een inventarisatie uitgevoerd naar risicovolle en kritische functies, de stand van zaken is op 1 maart jl. met het MT Douane besproken en heeft tot aanbevelingen geleid. Deze rapportage beschrijft de huidige situatie en er wordt het MT gevraagd om een viertal aanbevelingen over te nemen.

## 2 Managementsamenvatting

De aanbevelingen uit de rapportage van 1 maart hebben ertoe geleid dat de verschillende regionale inventarisaties **verbeterd** zijn. De meest zorgvuldig

Artikel 10, 2 c en d.

Er is een groeiend bewustzijn ten aanzien van het nut van het instrument, maar er zijn nog vervolgstappen gewenst. Ten eerste dient het onderhoud belegd te worden, het is van belang om afspraken te maken over **taken en verantwoordelijkheden**. Het advies is om het management verantwoordelijk te houden voor zowel de inhoudelijke afwegingen ten aanzien van de risico's alsmede voor het initiëren van vervolgacties indien aanvullende maatregelen gewenst zijn. Het DLSO dient ~~daarbij~~ zorg te dragen voor het actualiseren van de inventarisatie, het bewaken van actiepunten en het op verzoek toetsen van de werking van beheersmaatregelen.

*Aanbeveling 1): Het MT gaat akkoord met het beleggen van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het instrument (zie par. 5 en bijlage 2).*

Het instrument biedt aanknopingspunten om regionaal van elkaar te **leren** als het gaat het inzetten van goede beheersmaatregelen, hiervan wordt nog geen gebruik gemaakt. Aan het MT wordt het volgende advies gegeven.

*Aanbeveling 2): Vraag de regiegroep BV of regio's 'best practices' willen delen t.a.v. beheersmaatregelen(zie par 5).*

De situatie m.b.t. **kritische functies** (stagnatie kritische bedrijfsprocessen) wordt in par. 6 beschreven. Artikel 10, 2 c en d.

Artikel 10, 2 c en d.

Risico inschatting en beheersing ten aanzien van **risicovolle functies** (kwetsbaarheden m.b.t. integriteit) leveren meer complexiteit op. Er is meer inzicht ontstaan over kwetsbaarheden maar om deze beter te beheersen zijn er nog vervolgstappen gewenst (zie aanbeveling 1). Risicobeoordeling wordt nog als lastig ervaren omdat dit samenhangt met de organisatorische inrichting en het al dan niet werken van de beheersmaatregelen (zie ook visualisatie in bijlage 3, blz 11). De inventarisatie kan geen objectief inzicht geven in de mate van beheersing van risico's deze kan alleen maar regionaal worden vastgesteld. Deze memo beschrijft een aantal algemene maatregelen. Een van die maatregelen betreft een maatregel voor het FT proces.

Zo maakt onvoorspelbaar werken en het verlaten van ingesloten patronen het (veel) moeilijker om van buitenaf invloed te hebben op het FT proces. Geadviseerd wordt om hier expliciet aandacht voor te vragen bij regionale MT's. Ter ondersteuning hiervan kan een beleidsnotitie opgesteld worden.

*Aanbeveling 3: Het MT gaat akkoord met de gevraagde aandacht voor onvoorspelbaar werken en verzoekt daarbij om een beleidsnotitie met adviezen (zie par. 7).*

Meer aandacht voor het schonen van overbodige autorisaties en het intrekken van autorisaties bij functiewisseling is een generieke maatregel om fraude risico's te mitigeren. Dit onderwerp krijgt nog niet de gewenste aandacht, expliciete bekrachtiging is van belang.

*Aanbeveling 4: Het MT bekrachtigt het belang van dit actiepunt (zie par 7).*

De relatie tussen de inventarisatie m.b.t. **mobiliteit** en **screening** is in par. 8 toegelicht. Beleidsuitgangspunten mobiliteit zijn beschreven, sturing op concrete uitvoering hangt samen met de besprekingen met de OR. Op de korte termijn is het niet mogelijk om het reguliere screeningsbeleid uit te breiden, eind 2016 is hierover meer inzicht.

### 3 Doelstelling inventarisatie

Aanleiding voor deze inventarisatie is een doelstelling die is opgenomen in het Handboek Beveiliging Belastingdienst (HBB). Het HBB stelt het volgende:

*"Er is een strategie ontwikkeld en geïmplementeerd om blijvend over specialistische kennis en vaardigheden van medewerkers te beschikken die kritische bedrijfsactiviteiten uitoefenen en aanvullende maatregelen te treffen voor risicovolle functies".*

We spreken over **kritische functies** als er bij uitval van deze functies essentiële bedrijfsprocessen stagneren. We spreken over **risicovolle functies** als er binnen functies een risico bestaat op frauduleus handelen of op het oneigenlijk gebruik maken van bevoegdheden (integriteitsschendingen).

Doel van deze inventarisatie is te bepalen of de Douane een adequate strategie heeft voor die functies die risicovol dan wel kritisch zijn, dan wel vaststellen of aanvullend beleid nodig is om risico's te verminderen.

Idealiter draagt de inventarisatie bij aan een verhoogd bewustzijn van het management aangaande de kwetsbaarheden binnen processen. Relevant daarbij is de vraag of er afdoende maatregelen zijn getroffen om te komen tot aanvaardbare risico's m.b.t. de gesignaleerde kwetsbaarheden.

Door de inventarisatie periodiek te herhalen, kan het (regionale)management de inventarisatie(s) ook als instrument gebruiken om de voortgang van de al ingezette (beheers)maatregelen te bewaken en om periodiek te monitoren. Tevens kan het gehanteerd worden indien er door bijvoorbeeld organisatorische wijzigingen nieuwe risico's ontstaan en er nieuwe afwegingen moeten worden gemaakt ten aanzien van in te zetten (beheers) maatregelen.

### 4 Toegepaste werkwijze en verloop inventarisatie

In 2014 is aan alle regio's de memo "Stappenplan inventarisatie risicovolle en kritische functies" aangeboden om dit traject te ondersteunen. In 2015 leidt dit bij meerdere regio's tot uitvoering van de inventarisatie. Aan de hand van een vragenlijst kon de inventarisatie op teamniveau worden uitgevoerd. Hierbij kan de leidinggevende het volgende proces doorlopen (en wordt hier idealiter begeleid door een medewerker met zicht op procesbeheersing):

- Bepaal op basis van criteria de aanwezigheid van kritische- en risicovolle functies binnen een team (bruto risico's);
- Stel voor elke functie afzonderlijk de adequaatheid van maatregelen vast (netto risico's);
- Bepaal of deze risico's acceptabel zijn;
- Indien dit niet het geval is, bepaal de gewenste vervolgacties.

De resultaten van deze beoordelingen worden vastgelegd in een uniforme matrix en het totaalbeeld wordt idealiter besproken met de regionale directies. Deze *bottum up methode* is van belang omdat de procesinrichting en de fysieke omstandigheden per regio kunnen verschillen. Ten behoeve van landelijke compilatie is de registratie aangeboden aan de beveiligingsadviseur binnen DLK. In de memo van 1 maart 2016 is gesignaleerd dat er verbeteracties gewenst waren, de resultaten van deze aanbevelingen worden successievelijk in dit memo behandeld. De eerste aanbeveling was:

*Geef die regio's die nog verbeteringen willen aanbrengen in de inventarisatie de ruimte dit voor 1 mei 2016 te doen.*

1 mei bleek niet voor een ieder haalbaar maar inmiddels hebben alle regio's hun inventarisatie aangepast en verbeterd. Hoewel het instrument tot op heden nog lastig wordt gevonden, is de herbeoordeling met zorg opgepakt. Er is meer inzicht ontstaan over te hanteren risico's, maar afwegingen maken wordt lastig gevonden (meer hierover in paragraaf 7).

Artikel 10, 2 c en d.

Artikel 10, 2 c en d.

#### Conclusies

Herbeoordeling is met zorg opgepakt de verschillende regionale inventarisaties hebben nu een goede basis om zich door te ontwikkelen. Er zijn nog stappen te nemen om daadwerkelijk te sturen op beheersmaatregelen. De meest zorgvuldig

Artikel 10, 2 c en d.

## 5 Onderhoud en lering

### Onderhoud

De inventarisatie heeft een bijdrage geleverd aan het bewustzijn van het regionale management over de aanwezigheid van kwetsbaarheden binnen processen. We kunnen op basis van de inventarisatie geen uitspraak doen of de geformuleerde beheersmaatregelen ook adequaat zijn. Er is pas sprake van een werkende strategie als de inventarisatie actueel blijft en gebruikt wordt om zicht te houden op de werking van beheersmaatregelen die risico's dienen te mitigeren. Hierover stonden in de memo van 1 maart de volgende twee aanbevelingen (2 en 3):

*Verplicht regio's de inventarisatie actueel te houden en deze in te zetten als instrument om zicht te houden op de risico's, de werking van maatregelen en te sturen op gewenste acties (pas dan is er sprake van een werkende strategie); Borg dit door dit als vast punt in de jaarlijkse zelfanalyse "Beveiliging en Integriteit" op te nemen. Maak hierbij gebruik van een vast omschreven (en door de beveiligingsadviseur op te leveren) format teneinde vergelijking en analyse beter mogelijk te maken.*

Deze aanbevelingen zijn reeds door het MT geaccordeerd maar vergen nog wel nadere uitwerking ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden. Hierin speelt de inrichting van de DLSO een rol. Een aantal medewerkers die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de tot stand komen van de inventarisatie, zijn nu geplaatst binnen de DLSO (veelal bij het team Kwaliteit). Dit geldt overigens niet bij alle regio's, in een aantal gevallen zijn andere functionarissen belast geweest met de inventarisatie.

In *bijlage 2* is een opzet geschreven over de belegging van de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het instrument. De strekking van het voorstel is dat MT's (regionaal of landelijk) verantwoordelijk zijn voor de inhoud en afwegingen ten aanzien van de risico's en de inzet van verbeteracties. DLSO dient dan de inventarisatie actueel te houden, de uitvoering van actiepunten te monitoren en op verzoek uitspraken te doen over de adequaatheid van beheersmaatregelen op de geconstateerde risico's.

### Lering

De inventarisatie laat zien dat er m.b.t. te nemen beheersmaatregelen regionale best-practices zijn. Hierover is eerder de volgende aanbeveling (4) geformuleerd. *Laat regio's gebruik maken van elkaars inzichten door kennis m.b.t. beheersmaatregelen met elkaar uit te wisselen. (bijvoorbeeld via de coördinatiegroep of regiegroep bedrijfsvoering).*

Van deze mogelijkheid is door geen van de regio's gebruik gemaakt. Laat de genoemde gremia een besluit nemen of men van bovengenoemde aanbeveling gebruik wil maken.

### Conclusies en aanbevelingen:

Het is van belang om het instrument goed te onderhouden. Hiervoor is het van belang om afspraken te maken over het beleggen van taken en verantwoordelijkheden. De aanbeveling is om het management verantwoordelijk te stellen voor de inhoud van de afwegingen ten aanzien van de risico's in functies en tevens voor het initiëren van vervolgacties. De aanbeveling is om de DLSO zorg te laten dragen voor het actualiseren van de inventarisatie, het bewaken van de actiepunten en het (op verzoek) toetsen van de werking van de beheersmaatregelen.

*Aanbeveling 1): Het MT gaat akkoord met het beleggen van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het instrument, zoals beschreven in paragraaf bijlage 2.*

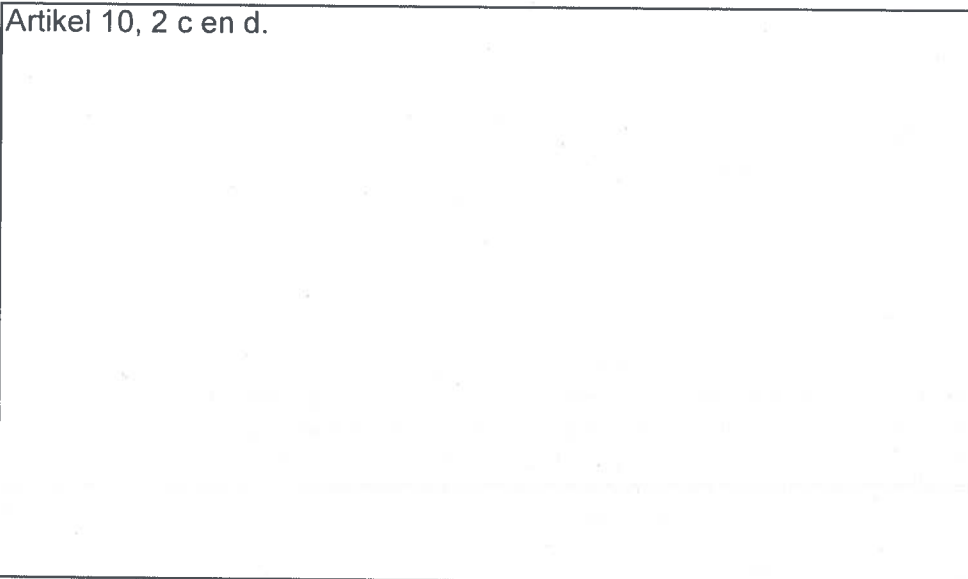
Het instrument biedt mogelijkheden om van elkaar te leren ten aanzien van goede beheersmaatregelen.

*Aanbeveling 2): Vraag de regiegroep BV of regio's best practices willen delen t.a.v. beheersmaatregelen.*

## 6 Kritische functies

Bij kritische functies gaat het om functies die, bij uitval, kunnen leiden tot stagnatie van de bedrijfsprocessen van de Douane. Dit is een 'zware' definitie. In maart constateerden we het volgende:

Artikel 10, 2 c en d.





Ten aanzien van bovenstaande bevindingen zijn destijds de volgende aanbevelingen (5 en 6) geformuleerd:

- *Geef IM Douane de opdracht om voor 1 april een impact analyse samen te stellen waarin duidelijk wordt hoe en wanneer deze kwetsbaarheid vanuit Artikel 10, 2 c en d.*
- *Verplicht MT's van regio's om meer expliciete aandacht te besteden aan kritische functies.*

Ten behoeve van *aanbeveling 5* is inmiddels een impact analyse opgeleverd aan het MT en zijn er twee vervolgacties benoemd. In het eerste kwartaal 2017 wordt

Artikel 10, 2 c en d.

*Aanbeveling 6* heeft geen nieuwe inzichten opgeleverd ten aanzien van kritische kwetsbaarheden.

Artikel 10, 2 c en d.

## 7 Risicovolle functies

### Algemeen

We spreken over risicovolle functies als er binnen functies risico's bestaan ten aanzien van frauduleus handelen of indien oneigenlijk gebruik gemaakt kan worden van bevoegdheden (integriteitsschendingen). Oordeelsvorming ten aanzien van risicovolle functies kan niet simpelweg met vaste normen worden bepaald omdat veel functies van de Douane in aanleg elementen hebben die beschouwd kunnen worden als risicovol. Het vraagt nadere oordeelsvorming en afweging om te bepalen of de gelopen risico's acceptabel zijn, deze afweging wordt als lastig ervaren. De uiteindelijke risico's die zich voordoen binnen functies worden vooral bepaald door de organisatorische en technische maatregelen en door de effectiviteit van de ingezette beheersmaatregelen tegen de risico's.

### Generieke beelden voor risicovolle functies

Uit de verschillende inventarisaties zijn gelijksoortige functies aangedragen. Door de verschillende beelden te combineren, is er een algemeen beeld van functies te distilleren. De impact van iedere risicovolle functie varieert.

Artikel 10, 2 c en d.

Artikel 10, 2 c en d.

Tevens is er een grafische weergave gemaakt die inzicht kan geven in de samenhang van risico's en maatregelen. Deze is in bijlage 3 terug te vinden.

#### Mitigeren van risico's

Het doel van de inventarisatie is het hebben van een werkende strategie ten aanzien van de sturing op de risico's. Het instrument is nog niet zodanig ontwikkeld dat we dit doel bereikt hebben. Samengevat is hierover het volgende op te merken:

- De inventarisatie levert geen informatie op ten aanzien van de mate waarop risico's beheerst worden. Dit inzicht kan alleen op regionaal niveau worden gegeven. Voor de meeste regio's is het niet mogelijk om over elke risicovolle functie een uitspraak te doen over de werking van de beheersmaatregelen. Hoewel er regionale verschillen zijn wordt op managementniveau nog niet de noodzaak gevoeld om het instrument daarvoor te gebruiken.
- Periodiek en/of thematisch monitoren/auditen van de werking van beheersmaatregelen is een mogelijkheid en wordt aanbevolen. Douane brede monitoring is arbeidsintensief. Gekozen zou kunnen worden om te kijken naar specifieke doelgroepen of thema's;

#### Maatregelen.

Er zijn een aantal generieke maatregelen mogelijk die specifieke aandacht verdienen.

- Bij risico's binnen het FT proces, is onvoorspelbaar werken en het verlaten van ingesloten patronen, relevant. Dit maakt het (veel) moeilijker om van buitenaf te infiltreren. Onvoorspelbaar werken kan spanning opleveren ten aanzien van het roosterproces. Het is op dit moment niet objectief vast te stellen of die onvoorspelbaarheid van werkzaamheden bij FT expliciete aandacht krijgt. Aan het MT wordt gevraagd of ze het gewenst vindt om hier expliciet aandacht aan te besteden.
- Er zijn functies waarbij de risico's niet of niet geheel weg te nemen zijn met reguliere beheersmaatregelen en waarbij mobiliteit van medewerkers een bijdrage kan leveren aan het mitigeren van risico's. Ook een breder screeningspalet kan een bijdrage leveren aan het mitigeren van integriteitsrisico's. Nadere uiteenzetting over deze onderwerpen is in paragraaf 8 verwerkt.
- Voor de meest risicovolle functies (functies die de bevoegdheid hebben om zelfstandig beslissingen te nemen over de controle van zendingen met risicovolle goederen) zijn er diverse activiteiten ontplooit om de risico's te mitigeren. Dit heeft binnen de diverse gelederen de bestuurlijke aandacht.

- Het door leidinggevendenden explicieter in ' het goede gesprek' en in werkoverleggen integriteitsrisico's laten bespreken. Er worden op dit moment diverse activiteiten ontwikkeld die de leidinggevende hierin kunnen faciliteren;
- Integriteitsrisico's in functies kunnen ook sterk beïnvloed worden door te ruime autorisaties in applicaties. Meer aandacht voor het naleven van functiescheiding bij het autoriseren van medewerkers en functiescheiding in applicatiebouw is gewenst. Dit punt is meerdere malen gesignaleerd in de zelfanalyse beveiliging en in de VMR.

#### Conclusies en aanbevelingen:

- Inventarisaties zijn verbeterd, er is inmiddels een algemeen beeld te schetsen ten aanzien van een aantal risicovolle functies;
- Risicobeoordeling wordt nog als lastig ervaren omdat dit samenhangt met het al dan niet werken van de beheersmaatregelen. De inventarisatie kan geen objectief inzicht geven in de mate van beheersing van risico's.
- Actueel houden, sturen op invulling geven aan adequate beheersmaatregelen en het periodiek en/of thematisch monitoren/auditen van de werking van beheersmaatregelen is van belang. In hoofdstuk 5 zijn hiervoor aanbevelingen geformuleerd.
- Onvoorspelbaar werken en het verlaten van ingesloten patronen maken het (veel) moeilijker om van buitenaf invloed te krijgen / hebben op het werk. Geadviseerd wordt om hier expliciete aandacht voor te vragen bij regionale MT's. Ter ondersteuning hiervan kan een beleidsnotitie opgesteld worden.

Aanbeveling 3): Het MT gaat akkoord met de gevraagde aandacht voor onvoorspelbaar werken en verzoekt daarbij om een beleidsnotitie met adviezen.

- Meer aandacht voor het schonen van overbodige autorisaties en het intrekken van autorisaties bij functiewisseling is van belang. Deze zijn in de zelfanalyse beveiliging aanbevolen maar expliciete sturing is gewenst.

Aanbeveling 4): Het MT bekrachtigd het belang van dit actiepunten.

## 8 Mobiliteit en screening.

### Mobiliteit

In de memo van 1 maart jl. is nadrukkelijk aandacht geweest voor mobiliteit en inmiddels is er een beleidsplan geformuleerd ten aanzien van dit onderwerp. Mobiliteit is in het kader van loopbaanontwikkeling en organisatieflexibiliteit relevant. Mobiliteit is een belangrijk instrument om fraude door samenzwering en infiltratie te verminderen. Het is van belang dat sturing op mobiliteit in elk geval wordt gerealiseerd bij de meest risicovolle functies. Het gaat hier om functies waarbij medewerkers de bevoegdheid hebben om zelfstandig beslissingen te nemen over de controle van zendingen met risicovolle goederen zoals verdoovende middelen. Ook voor klantmanagers is mobiliteit relevant. Ze beheren relaties met de klant en kunnen invloed uitoefenen op de controle. In 2011 heeft de ARK reeds aangedrongen op periodieke mobiliteit (kan ook door wisseling van klantpakket). Op dit moment is niet helder of alle regio's expliciet sturen op mobiliteit van klantmanagers.

In de memo van 1 maart jl. is de volgende aanbeveling (7) geformuleerd.

- *Verzoek de regiegroep Bedrijfsvoering om voor 1 juni een regionaal plan van aanpak "mobiliteit voor risicovolle functies" samen te stellen. Dit plan geeft enerzijds inzicht in de functies die risicovol zijn en anderzijds maakt het helder wanneer tot roulatie wordt overgegaan waarbij prioriteit wordt gegeven aan de langst zittende medewerkers. Over de voortgang wordt via de VMR gerapporteerd.*

Deze aanbeveling heeft nog geen gestalte gekregen en is onderwerp van gesprek met de OR.

#### Screening

Het reguliere screeningsbeleid binnen de Douane is gericht op screening bij de "poort". Op dit moment worden er diverse mogelijkheden verkend om het screeningspalet uit te breiden. Dit traject vergt juridische en organisatorische aanpassingen. Naar verwachting komt hier voor het eind van het jaar meer zicht op. Actie hierop is geborgd in het actieplan "integriteit en beveiliging".

In dit verband is het van belang om aan te geven dat er op dit moment onderzocht wordt om een aantal functies tot vertrouwensfunctie aan te wijzen. Vertrouwensfuncties zijn functies waarbij een hoog risico wordt gelopen en waarbij een uitgebreid screeningsonderzoek moet plaatsvinden. Dit is een lopend traject waarbij de betrokken partijen reeds betrokken zijn.

#### Conclusies:

- Beleidsuitgangspunten mobiliteit zijn beschreven, sturing op concrete uitvoering hangt samen met de besprekingen met de OR.
- Op de korte termijn is het niet mogelijk om het reguliere screeningsbeleid uit te breiden, maar wel worden er (naar het zich laat aanzien) een aantal functies aangewezen tot vertrouwensfuncties. Deze aanwijzing leidt voor een aantal functies tot een uitgebreide screening.

**9 Bijlage 1: Overzicht van risicovolle en kritische functies.**

Artikel 10, 2 c en d.

Artikel 10, 2 c en d.

## 10 Bijlage 2: Onderhoud inventarisatie.

### Algemeen

De inventarisatie heeft als doel gehad om een blijvende strategie te ontwikkelen en te implementeren om

- blijvend over specialistische kennis en vaardigheden van werknemers te kunnen beschikken en
- om aanvullende maatregelen te treffen voor risicovolle functies.

Idealiter levert het een bijdrage aan het bewustzijn van het management ten aanzien van kwetsbaarheden binnen processen en zal managers ook aanzetten tot vervolgcacties indien risico's gemitigeerd dienen te worden.

Met een eenmalige inventarisatie wordt dit doel niet bereikt en verdient het instrument periodieke aandacht. Het MT Douane heeft op 1 maart 2016 akkoord gegeven om:

- *de inventarisatie actueel te houden en deze in te zetten als instrument om zicht te houden op de risico's, de werking van maatregelen en te sturen op gewenste acties (pas dan is er sprake van een werkende strategie);*
- *dit te borgen door dit onderwerp als vast punt in de jaarlijkse zelfanalyse "Beveiliging en Integriteit" op te nemen;*
- *Hierbij gebruik te maken van een vast omschreven (en door de beveiligingsadviseur op te leveren) format teneinde vergelijking en analyse beter mogelijk te maken.*

Deze aanbevelingen zijn reeds door het MT geaccordeerd maar verdienen nog nadere uitwerking ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden. Hierin speelt de inrichting van het DLSO een belangrijke rol. Stafmedewerkers die een belangrijke rol hebben gespeeld in de huidige inventarisatie werken nu veelal onder verantwoordelijkheid van het DLSO. Dit vraagt om expliciete afspraken over de taken en verantwoordelijkheden.

### Taken

Ten aanzien van het instrument zijn de volgende taken te onderscheiden:

#### *Actualiseren en bewaken lijsten*

- Idealiter wordt periodiek vastgesteld of de opgestelde lijst van functies nog actueel is. Indien de basis van de inventarisatie goed is, dan vergt dit geen uitgebreide herbeoordeling.
- Idealiter is de lijst met functies ook een middel om zicht te houden op de afgesproken acties ten aanzien van aanvullende beheersmaatregelen.

#### *Herbeoordeling risico's:*

- Het ligt niet in de lijn van de verwachtingen dat bij de risico's in functies grote verschuivingen plaatsvinden. Een reorganisatie, herinrichting proces, incidenten, nieuwe functies, implementatie nieuwe of aangepaste systemen zijn goede momenten voor herbeoordeling van de aanwezige risico's. Deze interventies vragen om nieuwe oordeelsvorming.

#### *Monitoren beheersmaatregelen*

- Regulier of thematisch kan ervoor gekozen worden om de werking van specifieke beheersmaatregelen te monitoren.

#### *Rapporteren*

- Stand van zaken rapporteren via de jaarlijkse zelfanalyse beveiliging.

#### *Adviseren*

- Aanbevelingen geven ten aanzien van beheersmaatregelen.

#### **Verantwoordelijkheden**

- Een (regionaal) MT/manager is verantwoordelijk voor de inhoud en afwegingen ten aanzien van de risico's in functies en het initiëren van vervolgacties.
- DLSO dient de inventarisatie periodiek te actualiseren, de door het management geformuleerde actiepunten te bewaken en de werking van beheersmaatregelen te monitoren.

#### **Randvoorwaarden**

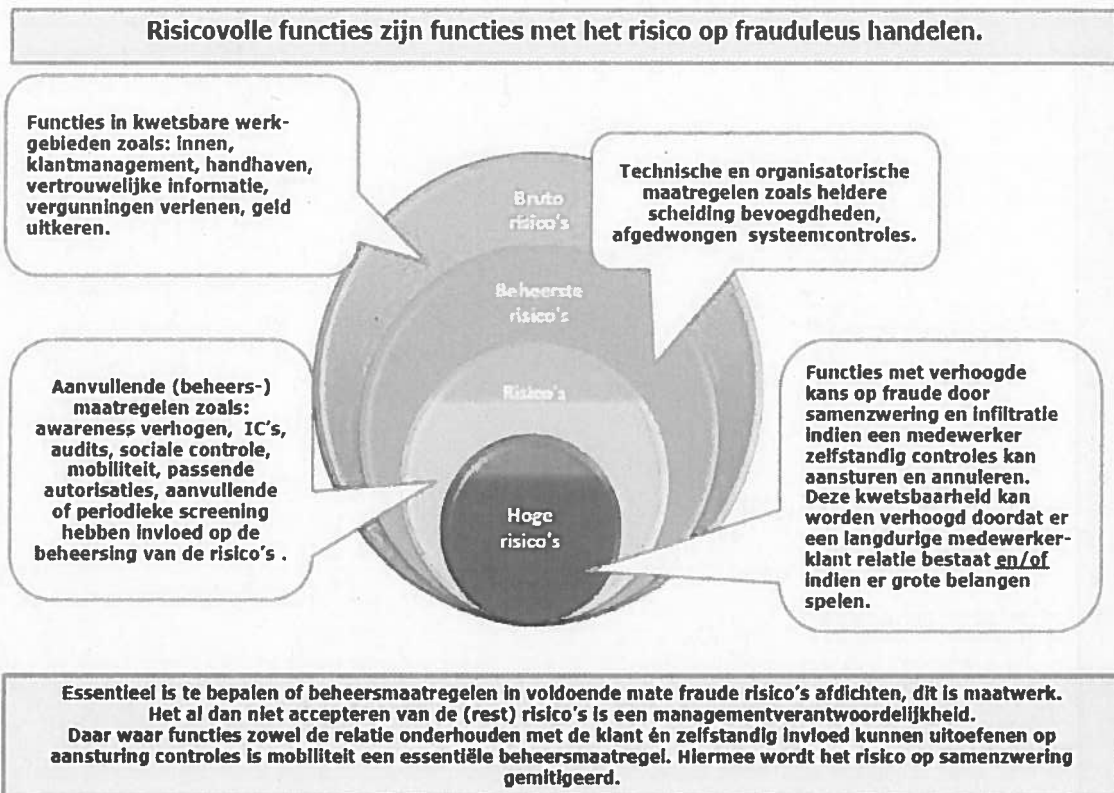
- Hoewel er al een aantal stappen zijn gemaakt in het uniformeren van de verschillende inventarisaties, zijn nog wel vervolgacties nodig.

#### **Gevraagd**

Aan het MT wordt gevraagd om akkoord te gaan met het voorstel, dit voorstel is afgestemd met betrokkenen binnen DLSO.

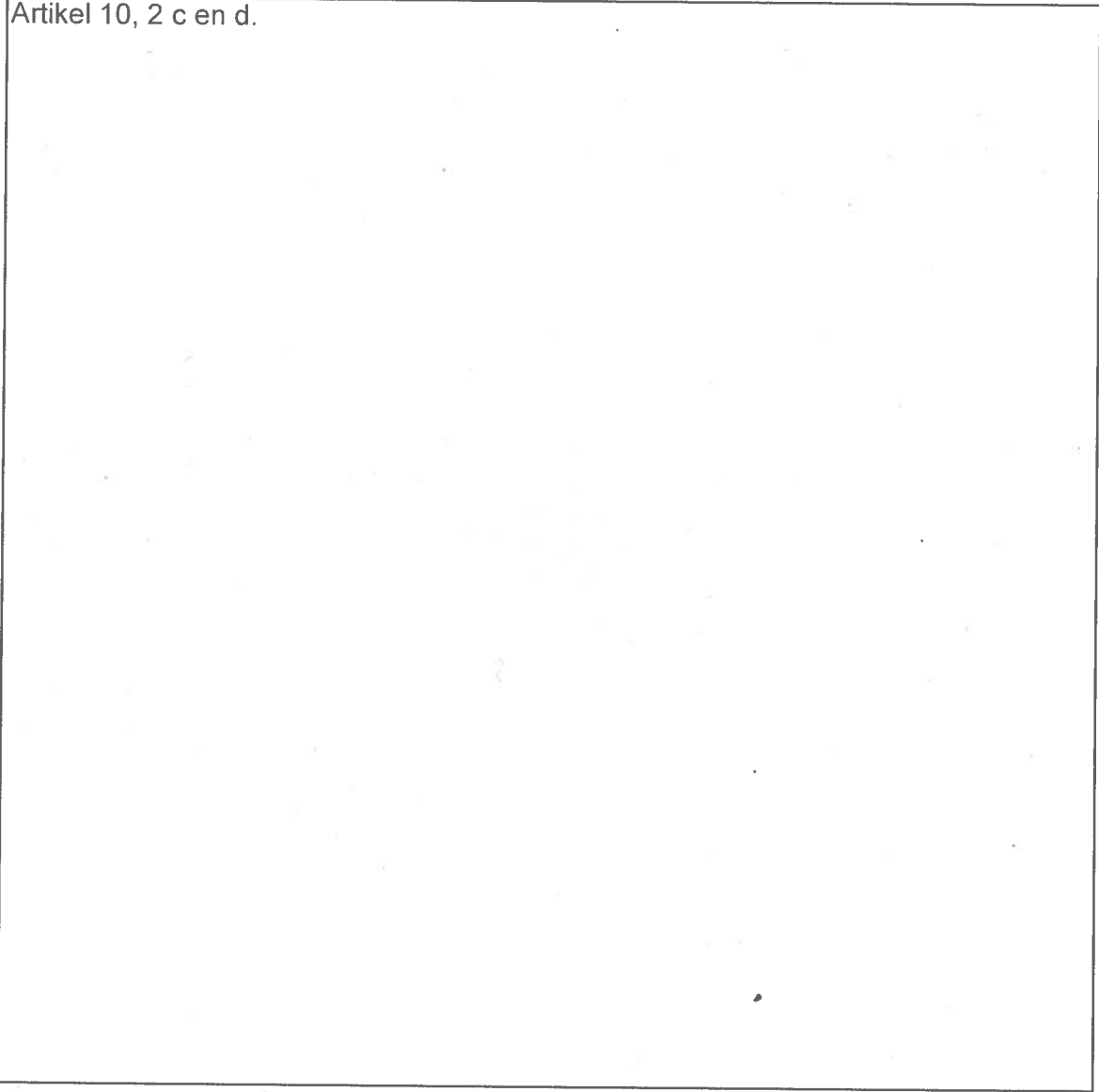


## 11 Bijlage 3: Model



**12 Bijlage 4: Regionale beelden.**

Artikel 10, 2 c en d.



## voorzover betrekking op Rotterdam Haven

Betreft : **Voortgangsrapportage Integriteit en Beveiliging**

Van [ ] mede namens de Projectgroep Integriteit en Beveiliging

Datum : 30-05-2016

Plan van Aanpak vastgesteld in het MT van 12 april 2016

"Het MT Douane gaat akkoord met het voorgestelde plan van aanpak. Het MT constateert dat er veel materiaal is op het gebied van integriteit. Dit plan zou kunnen bijdragen aan het in beweging krijgen van en aanscherpen van alles wat er al is. Het belangrijkste fundament van het plan is bewustwording. Regio's zullen op korte termijn worden gevraagd hoe zij daar invulling aan gaan geven en welke ondersteuning daarbij nodig is. Dit als input voor een top 250 na de zomer. Het plan en de presentatie zullen daartoe met een begeleidend schrijven worden gedeeld met de basis 30. Het memo over de communicatiestrategie zal nog worden aangepast en komt terug in het MT van 19 april. Het MT benadrukt het belang van het houden van voldoende aandacht en urgentie op het onderwerp. Om die reden zal de stand van zaken wekelijks worden geagendeerd voor het MT-overleg."

**Regio Rotterdam Haven**

- Verzoek gehad [ ] om mee te denken over de wijze waarop je met medewerkers het goede gesprek moet voeren als je deze medewerkers maar heel beperkt ziet en zelf het organiseren van een werkoverleg (door de aard van de werkzaamheden) bijna onmogelijk is. 4 studenten Onderwijskunde storten zich op de vraagstuk (in het kader van hun opleidingsopdracht dus geen kosten) Het door hen op te leveren product: "Formuleer ten minste één realistisch en praktisch haalbaar onderwijskundig advies, dat theoretisch is onderbouwd. Benoem de acties die je aanbeveelt voor de implementatie. Houd rekening met de context van de organisatie (bijv. acceptatie, weerstand, verschillende opvattingen en belangen en posities van betrokkenen)". Geheimhoudingsafspraken zijn gemaakt. Het advies wordt 8 juni 2016 opgeleverd.
- Verzoek gehad om mee te denken ([ ] over de relatie tussen kwetsbare, kritische, risico volle functies, risico volle processen en daar bij passende beheersmaatregelen. Bijeenkomst staat gepland [ ] sluit daarbij aan.
- Verzoek gehad om samen met [ ] een presentatie te verzorgen voor het samenwerkingsverband in de haven om het vertrouwen in de integriteit van de Douane een boost te geven. Hier gaat invulling aan gegeven worden en [ ] neemt het voortouw

# **Integriteit in beweging**

## **Plan van aanpak 2016/ 2017**

### **Mission Statement:**

**De Douane is een integere organisatie. Dit is zichtbaar in het handelen van alle medewerkers van de Douane, zowel op het werk als privé.**

### **Kernboodschap.**

**Integriteit is aanwezig in al je handelen - op het werk en privé - en zegt veel over wie je bent en waar je werkt.**

**Jouw integriteit, jouw professionaliteit en jouw manier om met je collega's en met burgers en bedrijven om te gaan, helpt de Douane om een integere organisatie te zijn waar je trots op kunt zijn.**

*Verantwoordelijkheid - - - Geloofwaardigheid - - - Zorgvuldigheid*

## 1. Aanleiding en inleiding

De Douane is een organisatie die bestaat uit professionele medewerkers die de werkzaamheden waar zij verantwoordelijk voor zijn zo goed mogelijk uitvoeren. Ondanks dat wordt de Douane ook geconfronteerd met soms ernstige inbreuken op het terrein van integriteit en beveiliging. Een enkele medewerker kan, door niet integer te handelen, schade toe brengen aan de organisatie en aan al zijn collega's. Het MT Douane realiseert zich goed dat maatschappelijke en organisatie ontwikkelingen andere / nieuwe risico's met zich mee brengen. Omdat het MT van Douane het van groot belang vindt haar medewerkers zo goed als mogelijk te beschermen en om herhaling van incidenten zoals die de afgelopen periode hebben plaatsgevonden zo veel mogelijk te voorkomen, heeft het MT Douane in 2015 aangegeven behoefte te hebben aan een integraal dossier en gecoördineerd optreden. Er is een 'dossiergroep'<sup>1</sup> hiervoor opgesteld. Deze dossiergroep heeft onder andere overzicht en inzicht gecreëerd op alle thema's op het veld van integriteit en beveiliging en heeft dit plan van aanpak opgesteld.

In dit plan van aanpak is beschreven op welke wijze de Douane de verdere professionalisering van het Integriteitsmanagement zal vormgeven ("Integriteit in beweging"). In hoofdstuk 2 is de koers beschreven zoals die op 23 februari met het MT Douane is gedeeld. Deze koers bevat de thema's die de basis vormen voor de verdere ontwikkeling. Deze koers is leidend in de verdere uitwerking van dit plan van aanpak. In hoofdstuk 3 is een korte theoretische uiteenzetting opgenomen van het integriteitsmanagementsysteem zoals dat Rijksbreed wordt gehanteerd en ook binnen het overleg van de Secretarissen-Generaal is afgeprocedeerd. In hoofdstuk 4 is aangegeven hoe wij de uitvoering feitelijk ter hand zullen gaan nemen. Hierbij zijn de uit te voeren activiteiten direct gekoppeld aan de pijlers zoals beschreven in hoofdstuk 3. Ook is direct zichtbaar dat een voorgenomen activiteit vaak een bredere werking heeft. Wil resultaat behaald kunnen worden dan is het van belang dat duidelijk is hoe de 'governance' is vormgegeven, en dat staat beschreven in hoofdstuk 5. Tot slot worden in hoofdstuk 6 nog enkele van belang zijnde aandachtspunten benoemd.

Tenslotte:

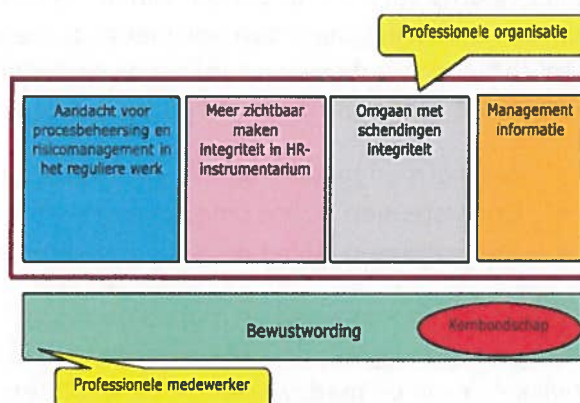
Helder moge zijn dat het borgen van de ontwikkelingen onlosmakelijk verbonden is met het verwerven van draagvlak. Alle ontwikkelingen zullen dan ook verder vorm gegeven worden in samenspraak met management en medewerkers die in de uitvoering werkzaam zijn. Het gebruik maken van de in de uitvoering aanwezige professionaliteit en deskundigheid borgt dat wij ook in dit proces de goede activiteiten op de meest passende manier vorm zullen kunnen geven.

<sup>1</sup> De dossiergroep bestaat uit: [redacted] (DLK-HHB, dossierhouder), [redacted] (DLK-BV, integriteitscoördinator Douane), [redacted] (DLK-BV, beveiligingsadviseur Douane), [redacted] (DLK-BV, hoofd Communicatie). Vanaf 1 februari 2016 maakt ook [redacted] (DLK-HHB, strategisch adviseur), [redacted] (DSC, coördinator Integriteitsmanagement DSC), [redacted] (DLK-HHB, strategisch adviseur) [redacted] (DLK-BV, implementatiemanager Integriteit en Beveiliging Douane) onderdeel uit van de dossiergroep.

## 2. De koers

Integriteit- en beveiligingsmanagement is het geheel aan samenhangende inspanningen van een organisatie gericht op het bevorderen van integriteit en de beveiliging. Integriteit en beveiliging zijn verwante beleidsterreinen om medewerkers veilig hun werk te kunnen laten doen, en hen te beschermen. Zij zijn met elkaar verbonden omdat op beide gebieden het menselijk doen of nalaten gewenste maar ook ongewenste effecten kan veroorzaken. De rode draad voor verdere ontwikkelingen is op beide terreinen bewustwording. Waar het effectiviteit en efficiëntie ten goede komt zullen trajecten zoveel als mogelijk bij elkaar worden gebracht.

Tijdens het overleg van 23 februari 2016 heeft het MT van de Douane Nederland de voorgestelde koers tot verdere inrichting van het integriteit/ beveiligings-managementsysteem onderschreven. De belangrijkste uitgangspunten zijn dat de activiteiten gericht moeten zijn op de verdere professionalisering van de organisatie, waarbij het bevorderen van bewustwording als een van de belangrijkste activiteiten is benoemd.



Met dit besluit maakt het MT van de Douane zichtbaar het belangrijk te vinden dat periodiek onderhoud van het stelsel van integriteitszorg en beveiliging bij de verdere professionalisering van de Douane organisatie ingebed moet zijn. Hiermee geeft het MT ook op het integriteit- en beveiligingsveld invulling aan de doelstelling van de Douane zoals beschreven in het Jaarplan Douane 2016: "Wij blijven ons continue verbeteren om één van de beste Douane organisaties te kunnen zijn en in te kunnen blijven spelen op de steeds veranderende buitenwereld." Hoe wij hier vanuit het integriteitsdomein en het beveiligingsdomein feitelijk vorm gaan geven is nader uitgewerkt door de dossiergroep die hiervoor was opgesteld door het MT Douane.

Tijdens een werkconferentie van deze dossiergroep, 4 en 5 februari 2016, zijn de, in het bovenstaande schema opgenomen, thema's benoemd. Deze thema's moeten gezien worden als hoofdthema's waaraan activiteiten verbonden zijn die verdere professionalisering ook op deze terreinen zichtbaar maken.

Deze thema's zijn hieronder verder uitgewerkt en geven het antwoord op de vraag waarom het investeren op deze thema's noodzakelijk is en wat wij daarmee willen bereiken.

**Bewustwording** is als één van de items benoemd en kan als de meest belangrijke succes bepalende factor worden bestempeld. Er zijn, zowel voor wat betreft het integriteitsveld als het beveiligingsveld binnen de Douane, al veel activiteiten ontwikkeld, processen beschreven, procedures vastgesteld en beheersmaatregelen vastgesteld en/of genomen. Door de medewerker van de Douane, ongeacht rol of functie, bewust te maken van in- of externe ontwikkelingen en de effecten die hierdoor kunnen ontstaan voor de organisatie, zal de behoefte aan verdere professionalisering op alle niveaus groeien.

Deze verdere professionalisering zal echter niet los gezien moeten en kunnen worden van de uitvoering van de reguliere taken. Verdere professionalisering op deze terreinen moet onlosmakelijk verbonden zijn met de organisatieontwikkelingen zodat dat door management en medewerkers niet gezien wordt als “een klusje erbij”. Beheersing van processen en risico management is al een onderdeel van de **reguliere bedrijfsvoering** en integriteit en beveiliging maakt hier een normaal onderdeel van uit, waarbij hier zeker nog verbeteringen in te realiseren zijn.

Het uitgangspunt voor onze organisatie is dat medewerkers te vertrouwen zijn en de juiste werkzaamheden op een zo goed mogelijke manier willen uitvoeren. Dit is immers ook de manier waarop wij naar de klanten van de belastingdienst kijken. De aandacht voor integriteit en beveiliging is dan ook niet gebaseerd op gebrek aan vertrouwen maar op de zorgplicht (goed werkgeverschap) die de organisatie ten aanzien van het eigen personeel heeft. Vanuit deze verantwoordelijkheid wil de organisatie haar medewerkers:

- Beschermen tegen ongewenste invloeden van buiten de organisatie;
- Ondersteunen bij het omgaan met risicovolle situaties en
- Ondersteunen bij het omgaan met situaties waarin regels niet voldoen of ontbreken.

Integriteit, professionaliteit en moreel vakmanschap zijn met elkaar verbonden, en dit valt of staat bij de werving van de juiste mensen op de goede plek maar ook bij het blijvend ontwikkelen van de medewerkers, ook op dit terrein. Een goed hierop aansluitend **HR instrumentarium** draagt hier in belangrijke mate aan bij.

**Schendingen van de integriteit** komen binnen elke organisatie, dus ook binnen de Douane, voor. Niet alleen het interne vertrouwen in elkaar maar ook het vertrouwen van de maatschappij ten opzichte van de Douane krijgt een enorme deuk als schendingen van de integriteit worden onderkend en deze ook voor de buitenwereld zichtbaar worden. De “deuk” is een gegeven en incidenten zullen wij nooit volledig uit kunnen sluiten. Wat wel binnen de mogelijkheden ligt, is het laten zien wat wij doen om schendingen te voorkomen, dat wij signalen serieus nemen en dat wij tegen schendingen optreden. Het managen van (de effecten van) incidenten is van groot belang om het vertrouwen in onze organisatie in stand te houden maar is ook complex. Het komt - gelukkig - zo weinig voor dat de manager hier geen ervaring in op kan bouwen. Door ook dit proces op een professionele manier vorm te geven, beschermen wij niet alleen onze medewerkers maar ook ons imago.

Het laatste thema betreft het beschikken over voldoende **managementinformatie**, hetgeen de basis is voor de sturing op de verdere professionalisering. Managementinformatie is meer dan alleen incidentenregistratie: het geeft een beeld op de ontwikkelingen in de volle breedte en helpt de organisatie met het gericht zetten van vervolgstappen.

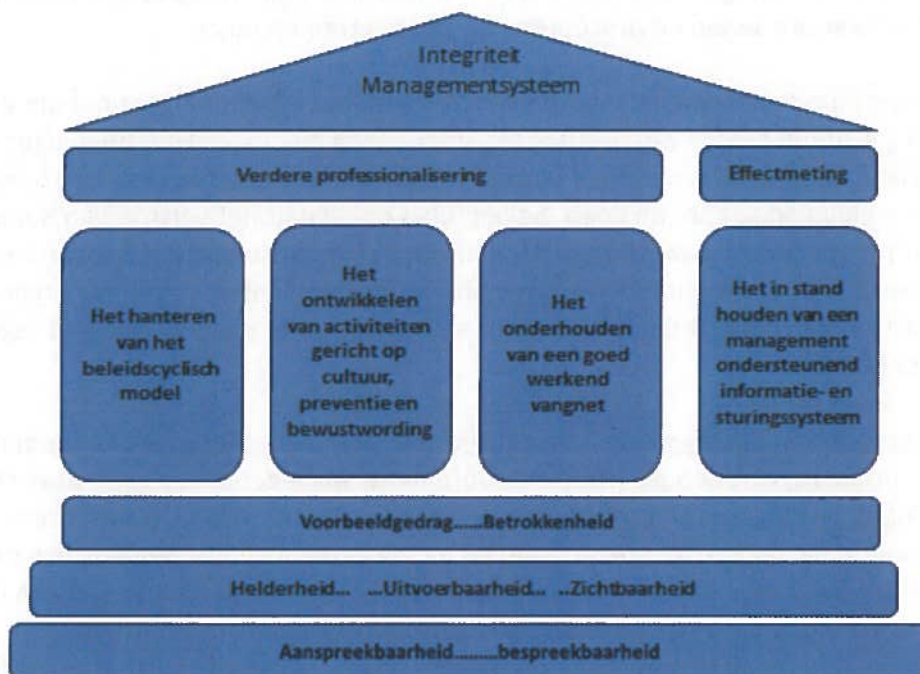
De verdere professionalisering van de organisatie en haar medewerkers op het terrein van integriteit en beveiliging, is een proces van implementeren, ontwikkelen, onderzoeken, leren, disciplineren, faciliteren, ontwikkelen, begeleiden en ondersteunen. Welk ‘werkwoord’ (of ‘werkwoorden’) bij welke activiteit past (of passen), wordt beschreven in het plan van aanpak en vooral ook in de activiteitenmatrix die bij dit plan van aanpak hoort.

### 3. Het integriteitsmanagementsysteem

Op 9 juli 2014 is binnen het Overleg van de Secretarissen-Generaal (SGO) gesproken over de actualisatie van het integriteitsmanagementsysteem binnen de overheid. Binnen het SGO is besloten dat elk departement over de ontwikkelingen zal rapporteren op basis van vier vastgestelde pijlers. Deze pijlers omvatten alle activiteiten die wij ook binnen Douane Nederland in gang willen zetten, en wel vanuit de lijn die het MT Douane ten behoeve van het op te stellen plan van aanpak heeft ingezet.

Door de activiteiten direct in de context van het SGO te plaatsen, is het rapporteren over de ontwikkelingen effectiever vorm te geven<sup>2</sup>.

Het integriteitsmanagement systeem bestaat feitelijk uit vier pijlers die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Integriteit is tijd, plaats en functie gebonden en dat betekent dat je op dit terrein eigenlijk nooit klaar bent.



Alvorens in te gaan op de acties die in gang gezet gaan worden binnen de door het MT vastgestelde uitgangspunten, is het van belang dat helder is hoe het integriteitsmanagement in het licht van dit SGO besluit is beschreven. Alle activiteiten die verder vorm gegeven zullen worden, moeten uiteraard een bijdrage leveren aan de organisatie doelstellingen en zullen worden "opgehangen" aan deze pijlers.

Deze pijlers zijn:

- A. *Een ingerichte integriteits / beveiliging (beleids)cyclus.* Ook bij de thema's integriteit en beveiliging is sprake van een traditionele beleidscyclus, d.w.z. dat integriteitsbeleid

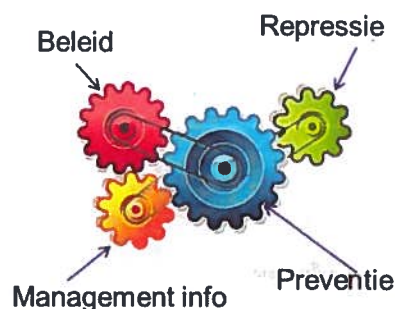
<sup>2</sup> Met de huidige opzet van dit plan van aanpak geven wij al direct invulling aan één van de benoemde uitgangspunten te weten het structureren van de management informatie.



wordt ontwikkeld, uitgevoerd en geëvalueerd, hetgeen weer input biedt voor beleidsontwikkeling.

- B. *Een actueel, op maatwerk gebaseerd, preventie-instrumentarium.* Het gaat hierbij om het (doen) uitvoeren van diverse activiteiten waardoor ongewenst gedrag, of de risico's daarop, kunnen worden onderkend en dit ongewenste gedrag zich niet verder zal ontwikkelen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat het instrumentarium ook zodanig moet werken dat gewenst gedrag wordt gestimuleerd. Dit houdt in het ontwikkelen en (doen) verzorgen van voorlichting, trainingen en opleidingen gericht op bewustwording en preventie. Deze activiteiten zijn gericht op het verder ontwikkelen van een omgeving waarin medewerkers geholpen worden om hun professionele verantwoordelijkheid te nemen, waar medewerkers de ruimte krijgen en nemen om, als regels niet toereikend zijn, moreel uitlegbare besluiten te nemen en dat zij zich hierover ook durven en willen verantwoorden. Het gaat om een eenduidige en open communicatie over integriteit en beveiliging. Daarnaast zal de van toepassing zijnde wet- en regelgeving bezien moeten worden en waar nodig zal geadviseerd worden over processen en procedures die deze terreinen raken.
- C. *Een goed ingericht 'vangnet' voor als het dan toch mis gaat.* Dan gaat het om een volledig sluitend proces van melding tot afhandeling bij mogelijke schendingen van de integriteit. Dit proces is zichtbaar voor alle medewerkers en er heerst vertrouwen om intern meldingen te kunnen doen. Belangrijk is ook dat er het vertrouwen heerst dat er wat met de melding wordt gedaan, dan wel dat men transparant is waarom er niets mee wordt gedaan. Maar het meest belangrijk is hierbij dat er binnen de organisatie het vertrouwen bestaat dat een ter goeder trouw gedane melding zich niet tegen de melder keert.
- D. *Een ingericht managementsturings- en informatiesysteem.* Het in stand houden van een centraal registratiepunt (centrale coördinatie op de eenduidige registratie) van meldingen (Meldpunt Integriteit). Aan de hand van de registratie wordt inzicht verschaft in de aard en de omvang van de meldingen omtrent schending van de integriteit maar daarnaast dienen ook de ontwikkelingen welke bijdragen aan de bewustwording zichtbaar te worden gemaakt. Inzicht wordt verschaft via (risico)analyses en andersoortige rapportages. Op basis hiervan kan het management gerichte keuzes maken. Preventie-instrumenten ter ondersteuning van bestuurders, managers en medewerkers worden ontwikkeld en actueel gehouden.

Zoals hiervoor aangegeven zijn deze pijlers onlosmakelijk met elkaar verbonden: immers de activiteiten die binnen een van de pijlers worden vormgegeven hebben, nagenoeg altijd, effect op de andere pijlers. Juist het aanbrengen en in beeld houden van deze samenhang geeft een organisatie de mogelijkheid om te blijven professionaliseren.



Echter, niet alleen de onderlinge verbinding tussen deze pijlers is een voorwaarde om het systeem te laten werken. Ook de verbinding met de

uitvoering is een van de belangrijkste voorwaarden om tot resultaat te komen. Immers het ontwikkelen van activiteiten in samenspraak met de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, levert betere producten op. Ook zal actief de verbinding worden gemaakt met andere lopende trajecten (bijvoorbeeld: Douane on board, Voortdurend Verbeteren en 'Van procesverbetering naar kwaliteitssturing'). Op deze manier borgen wij de effectiviteit en de verbinding met de organisatie.

#### **4. De pijlers van het integriteitsmanagementsysteem**

Hierna hebben wij de activiteiten, die binnen elke pijler vormgegeven worden of gaan worden, op hoofdlijnen uitgeschreven. Dit doen we in de vorm van een matrix met een toelichting op deze matrix. In elke matrix is aangegeven welke activiteiten er binnen die pijler vorm gegeven gaan worden. Daarnaast is onder de andere pijlers in de gekleurde vlakken aangegeven waar deze activiteiten ook effect zullen hebben. Zo vraagt een beleidsaanpassing in welke vorm dan ook, daarbij passende bewustwordingsactiviteiten en kan elk vastgesteld incident om nieuwe bewustwordingsactiviteiten of aangepast beleid vragen. De matrix is in hoofdlijnen. De verdere detaillering is uitgewerkt in de activiteitenmatrix bij dit plan.

Het model van waaruit wij verder gaan sturen op de uitvoering, sluit hiermee volledig aan op de koers zoals beschreven in hoofdstuk 2. Elk van de daar genoemde hoofdthema's komt hierin terug.

##### **4.1 De integriteits(beleids)cyclus**

Kijkend naar het totaal beeld over het bestaande beleid zijn er feitelijk drie niveaus waarop beleid beschikbaar is.

- De basis is het Rijksbrede beleid dat voor alle overheidsambtenaren van toepassing is.
- Dit beleid is op sommige terreinen nader ingevuld binnen de Belastingdienst en heeft een Belastingdienstbrede werking.
- Vervolgens kan het noodzakelijk zijn om ook dit beleid nader in te vullen specifiek voor de Douane Nederland.

De inrichting van de cyclus vraagt, gelet op deze driedeling, een nauwe samenwerking met de partijen die verantwoordelijk zijn voor het tot stand brengen van het Rijksbrede Integriteitsbeleid en ook met de partij die een belangrijke rol vervult bij het tot stand komen van het Belastingdienstbrede beleid (de kennisgroep Integriteit). Het inrichten en up to date houden van de beleidscyclus is zeker niet alleen bedoeld voor het invullen van eventueel ontbrekend beleid. Ook het afschaffen van bestaand, maar inmiddels achterhaald, beleid maakt hier een belangrijk onderdeel van uit.

Voor het management systeem is niet alleen het bestaan van het beleid van belang maar zeker ook de toepassing en de werking van het opgestelde beleid. Daarnaast zal een proces ingericht moeten zijn waarbij op structurele basis zal worden bezien of het beleid *actueel, consistent en duidelijk is* (de cyclus).

De uit te voeren activiteiten binnen deze pijler zijn:

Beleidscyclus ACTIE	Preventie	Repressie	Management informatie
Met betrekking tot het bestaande (specifieke Douane) beleid wordt een actualisatie kalender opgemaakt. Hierbij wordt tegelijkertijd in beeld gebracht hoe taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderhoud van dit beleid zijn belegd en hoe het onderhoud (actueel houden) van het beleid geborgd is.			
Met betrekking tot het Douane specifieke beleid wordt vastgesteld of het consistent is met het eventueel bestaande Rijksbrede of Belastingdienstbrede beleid.			
Het in beeld brengen van de noodzakelijk beleidsmatige aanpassingen, naar aanleiding van het inmiddels genomen besluit, tot aanpassing van de screeningsmogelijkheden. (MT besluit dd. 17-11-2015).			
Het relevante beleid met betrekking tot het Meldpunt evalueren en aan laten sluiten bij de gewenste ontwikkelingen. (MT besluit dd. 17-11-2015) Het tot stand brengen van een proces beschrijving maakt hier onderdeel van uit.			
Het in beeld brengen van de mogelijk noodzakelijk beleidsmatige aanpassingen met betrekking tot de 'Wet huis van Klokkenluiders'. (Betreft wetgeving met Belastingdienstbrede effecten/ verplichtingen).			

#### 4.2 Het preventie-instrumentarium

Het hebben en onderhouden van een actueel op maatwerk gebaseerd preventie-instrumentarium, is een belangrijke voorwaarde om op het terrein van integriteit en beveiliging te kunnen professionaliseren. In de praktijk is vaak een groot knelpunt rondom het preventie-instrumentarium *dat de blijvende ontwikkeling en het toepassen van instrumenten achter blijft*, ondanks de aanwezigheid van diverse instrumenten. Het is dan ook van belang te zorgen dat ook de doorontwikkeling van dit instrumentarium blijvende aandacht krijgt, dat het beschikbare instrumentarium voor alle relevante partijen zichtbaar is maar vooral dat sprake is van maatwerk.

De ontwikkeling en inzet van preventie-instrumenten moet daarbij ook geënt zijn op een uitgevoerde verkenning van integriteitsrisico's. Het verkennen van deze risico's heeft niet altijd de aandacht die het verdient. Van belang hierbij is te onderkennen dat het inzetten van preventie-instrumenten, als reactie op een gepasseerde integriteitsschending, minder effectief is als het inzetten van dit instrumentarium als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering.

##### **Tussen de Oren of tussen de Neuzen.**

"Hoe krijgen wij het tussen de oren?" is een vraag die regelmatig gesteld wordt als men als organisatie bepaalde zaken intern in beweging wil krijgen. Natuurlijk is het zo dat mensen van het bestaan van bepaalde regels af moeten weten, deze kennen en begrijpen. Wil je binnen het integriteits- en beveiligingsdomein zaken in beweging krijgen dan is er echter meer nodig. Het is namelijk vooral van belang dat zaken, situaties of bijzondere voorvallen bespreekbaar gemaakt worden. Het moet dus vooral *tussen de neuzen* komen, want het gesprek is misschien wel het belangrijkste instrument om de gewenste houding en gedrag voor het voetlicht te brengen. Binnen het preventie-instrumentarium zal dan ook de prioriteit worden gelegd bij het zichtbaar maken van bestaande en het ontwikkelen van nieuwe hulpmiddelen om zaken bespreekbaar te maken.

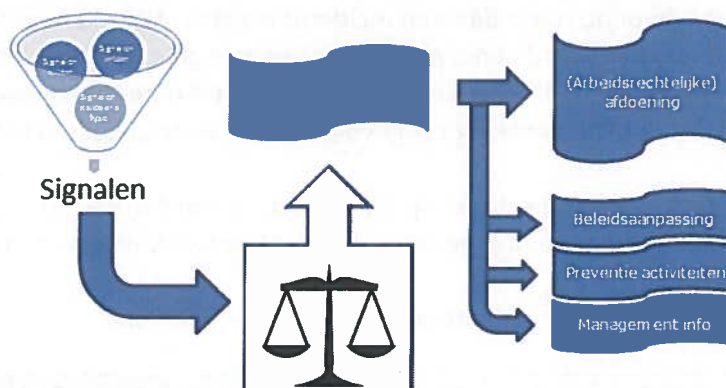
De uit te voeren activiteiten binnen deze pijler zijn:

	Het binnen de Douane beschikbare preventie-instrumentarium wordt, evenals de relevante kennis, zodanig in beeld gebracht dat het voor alle partijen binnen de organisatie toegankelijk is. (Herinrichten Integriteits- en Beveiligingsomgeving op het intranet van de Douane)		
	Integriteit en beveiliging inbedden als zichtbaar onderdeel van het wervings- en selectietraject Douane		
	Toetsen en (doen) uitvoeren van eerder afgegeven preventie adviezen.		
	Het in beeld brengen van de integriteits- en beveiligingsrisico's is een expliciet onderdeel van uit te voeren risicoanalyses. Organisatieonderdelen worden ondersteund bij het uitvoeren van deze analyses en bij het beschrijven van de beheersmaatregelen. Getroffen maatregelen worden periodiek op de feitelijke werking en het effect getoetst.		
	(Verder) ontwikkelen en implementeren van bestaande of nieuwe ondersteunende instrumenten		
	Uitvoeren van eerder afgegeven preventie adviezen.		

### 4.3 Het proces van melding tot afhandeling voor als het misgaat (Vangnet)

Het willen zijn van een integere organisatie en alle activiteiten die daarop worden ingezet, levert nooit de garantie op dat schendingen van de integriteit niet voor zullen komen. Het uitsluiten van het risico hierop is onmogelijk. Van belang is dat mogelijke misstanden binnen de organisatie in een zo vroeg mogelijk stadium onderkend worden en dat op signalen adequaat gereageerd wordt. Een mogelijke schending van de integriteit heeft vaak een grote impact op medewerkers en management en op het imago van de organisatie.

Een goed beschreven proces waarin voor alle partijen helder is waar en hoe men kan melden, wat er met een ontvangen melding wordt gedaan, hoe en door wie een onderzoek wordt uitgevoerd, hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd en wat ieders rechten en plichten zijn, is een belangrijke voorwaarde om te kunnen



spreken van een zorgvuldige meldingsbehandeling. Ook levert een breder zicht op de wijze van afdoening van integriteitsschendingen hier een belangrijke bijdrage aan.

Alleen goed beschreven processen en het beschrijven van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is echter onvoldoende om dit complexe proces op een goede manier te laten "lopen". De personen die een rol / taak in dit proces hebben, moeten niet alleen beschikbaar zijn (capaciteit) maar moeten ook voldoende toegerust zijn (competenties) om feitelijk invulling aan hun taak te kunnen geven. Een goed afgewogen en beschreven proces dat transparant uitgevoerd wordt door op dit terrein professionele medewerkers, heeft een positief effect op het interne vertrouwen en derhalve ook op de interne meldingsbereidheid.

Het is de verantwoordelijkheid van het management om in deze situaties de juiste stappen op de goede momenten te zetten. Ondersteuning door ter zake kundige medewerkers helpt hen hierbij in die gevallen waarin dat noodzakelijk is.

De uit te voeren activiteiten binnen deze pijler zijn:

Beleidscyclus	Preventie	Repressie ACTIE	Management informatie
		Proces –voorzover noodzakelijk- beschrijven danwel beschrijving aanpassen passend binnen het huidige systeem van proces beschrijvingen. (Het beschrijven van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden maakt hier onderdeel van uit.	
		Uitvoering van het proces conform deze beschrijving inrichten / aanpassen	
		In beeld brengen van benodigde kennis en vaardigheden om dit proces op een verantwoorde wijze verder vorm te kunnen geven	
		Inrichten van een proces om kennis en vaardigheden voorzover noodzakelijk verder te ontwikkelen	

#### 4.4 Het managementinformatie- en sturingsstelsel

Een overkoepelend en werkend managementinformatie- en sturingsstelsel geeft het management van de organisatie tools in handen om de juiste keuzes te kunnen maken. En het is ook het instrument bij uitstek om te laten zien hoe de organisatie werkt aan de verdere professionalisering van het integriteitsmanagementsysteem. Een dergelijk systeem is beduidend meer dan een incidentenregistratie systeem. Op dit moment moet er op veel momenten aan diverse partijen informatie geleverd worden. Een ingericht en werkend management informatie systeem, heeft een meer efficiënte en effectieve informatieverstrekking tot gevolg waarbij eenduidigheid beter geborgd kan worden.

Viermaandsrapportages welke opgesteld worden op basis van de binnen de organisatie bestaande behoefte, geven zicht op de ontwikkelingen en ruimte om bij te sturen.

De uit te voeren activiteiten binnen deze pijler zijn:

Beleidscyclus	Preventie	Repressie	Management informatie ACTIE
			Het inrichten en onderhouden van een volledig managementinformatie systeem op basis waarvan keuzes gemaakt kunnen worden. Gebaseerd op zowel de externe verplichtingen als interne behoefte.
			Het inrichten en onderhouden van een dashboard op basis waarvan het management relevante ontwikkelingen kan zien op basis van op verschillende plekken aanwezige informatie
			Het beschikbaar stellen van vier maands rapportage's , een jaarverslag en activiteitenplan. Jaarlijks zal op basis van de beschikbare informatie een analyse worden opgesteld welke is voorzien van een handelingsperspectief.

## 5. Integriteit in beweging: governance

De realisatie van het plan van aanpak vraagt een werkmethode. De hoofdlijnen hiervan zijn als volgt:

a.

Inhoudelijk verantwoordelijk voor de realisatie van het plan van aanpak integriteit en beveiliging is de implementatiemanager. Hij gaat hierbij te werk volgens de methodologie van het integriteitsmanagementsysteem. Hij heeft een vrijgestelde functie. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van de verdere ontwikkelingen blijft uitdrukkelijk belegd bij het MT en de regiodirecties. De implementatie manager heeft hierin een ondersteunende, verbindende en faciliterende rol.

b.

In het plan van aanpak is een veelheid aan activiteiten opgenomen, variërend van beleidsmatige activiteiten op Rijksbreed cq Belastingdienstbreed niveau tot en met 'doedingen' op uitvoerend niveau. Te ontwikkelen activiteiten worden in dit plan zoveel als mogelijk verbonden met andere lopende trajecten zodat er zo min mogelijk sprake is van nieuwe activiteiten. De gewenste veranderingen kunnen alleen tot stand komen bij een inhoudelijk nauwe verbinding en samenwerking. Samen optrekken, zowel op inhoudelijk als op bestuurlijk terrein, is hierbij geboden. Dit vraagt regievoering van de implementatiemanager. Kernwoorden hierbij: participeren, initiëren, bewaken, monitoren, begeleiden en signaleren.

c.

Dit betekent niet dat de implementatiemanager er alleen voor moet komen te staan. Gezien de aard en omvang van de concreet uit te werken activiteiten, en gezien de noodzakelijke geachte kennis van en inzicht in de Douane, is het noodzakelijk om een vaste 'projectgroep' op te zetten die de implementatiemanager ondersteunt bij het realiseren van het plan van aanpak. De projectgroep bestaat, naast de implementatiemanager, in ieder geval uit de integriteitscoördinator Douane en de beveiligingsadviseur Douane. Daarnaast bestaat de projectgroep uit vertegenwoordigers van die teams en trajecten die nauw bij integriteit en beveiliging zijn betrokken. Het gaat hier om medewerkers DLK/Bedrijfsvoering (zowel vanuit de PFC, Communicatie als vanuit de HR-kant), een medewerker vanuit Handhavingsbeleid en (integriteits)medewerkers vanuit regio's. Waar en wanneer nodig, 'huurt' de projectgroep deskundigheid in van binnen de Douane (bijvoorbeeld IM) of buiten de Douane (bijvoorbeeld kennisgroep Integriteit, de departementale compliance-officer of de FIOD).

d.

De projectgroep beschikt over de kennis en ervaring om de ontwikkeling van elke "pijler" van het integriteitsmanagementsysteem in beweging te zetten en te houden, en de organisatie daarbij op een goede manier te ondersteunen. Zij kunnen management en medewerkers ondersteunen bij de uitvoering van de afgesproken activiteiten. Ook hebben zij de verantwoordelijkheid om op deze terreinen gevraagd en ongevraagd advies te verstrekken. Ten slotte kan deze werkgroep een bredere vertaalslag maken van zaken die departementaal spelen naar de externe omgeving en omgekeerd.

e.

Het MT Douane is opdrachtgever voor de realisatie van plan van aanpak. Het MT Douane

stelt kaders en creëert randvoorwaarden. Desgewenst vervult het MT een adviserende, ondersteunende en verbindende rol. Dit doet niets af aan het feit dat elk onderdeel van de Douane haar eigen verantwoordelijkheid houdt in het op niveau brengen en houden van het integriteitsmanagementsysteem.

f.

Namens het MT Douane treedt de directeur Bedrijfsvoering op als bestuurlijk verantwoordelijke. De implementatiemanager legt dan ook rechtstreeks verantwoording af aan de directeur Bedrijfsvoering. Uiteraard is de COO hier rechtstreeks bij betrokken. Gezien de aard van de activiteiten is het duidelijk dat er een sterke wisselwerking is tussen wat vanuit de projectgroep wordt voorgesteld en wat deze activiteiten in de uitvoering (gaan) betekenen. Het is daarom belangrijk om op inhoudelijk niveau een klankbord te hebben. Hiermee ontstaat draagvlak met de regio's. De implementatiemanager maakt hiervoor gebruik van de Coördinatiegroep Bedrijfsvoering.

h.

De opdrachtgever kan de Regiegroep Bedrijfsvoering gebruiken om de adviserende, ondersteunende en verbindende rol van het MT Douane te ondersteunen. Zo kan de directeur Bedrijfsvoering dilemma's voorleggen aan de Regiegroep voordat deze naar het MT Douane gaan. De directeur Bedrijfsvoering gebruikt de Regiegroep ook om op bestuurlijk niveau een klankbord te hebben (draagvlak).

## 6. Tot slot

### Prioritering

We willen veel, we moeten ook veel, en er kan ook veel. In de activiteitenmatrix is dit ook verwoord en ook visueel gemaakt. Dit vraagt het stellen van prioriteiten.

Als eerste zal het accent uiteraard komen te liggen op de activiteiten waarover door het MT al eerder besluiten zijn genomen, zoals de verdere vormgeving van het centraal meldpunt en het beschrijven van keuzemogelijkheden betreffende de screening. Daarnaast is het toetsen en eventueel de actualisatie van het relevante en samenhangend Integriteitsbeleid van groot belang. De effecten als gevolg van de eind 2015 inwerking getreden Gedragscode Integriteit Rijk alsmede van de, inmiddels in de eerste kamer aangenomen, Wet Huis van Klokkenluiders zullen hierin worden meegenomen, uiteraard in samenwerking met de kennisgroep Integriteit. Er zal een tijdpad komen over wanneer wat gereed moet zijn.

### Samenwerking:

Samenwerking wordt niet alleen intern (Douane/ Belastingdienst) maar waar mogelijk zal ook de samenwerking met externe overheidspartijen en de wetenschap worden georganiseerd. Dit om te komen tot nog bredere uitwisseling van kennis en ervaring maar ook om te komen tot producten die breder inzetbaar zijn. De levert op basis van de te leveren inspanningen niet alleen vaak een beter product op maar hiermee levert de Douane ook een directe bijdrage aan de goedkopere overheid.

### Capaciteit en Budget.

De ontwikkelingen op dit terrein bevatten activiteiten die eerder nog niet benoemd en/ of beschreven zijn. Het is dan ook niet uit te sluiten dat bepaalde activiteiten alleen gerealiseerd zullen kunnen worden als er ook feitelijk budget beschikbaar is. Omdat op dit moment nog niet exact vast te stellen is welke extra inspanningen er nodig zijn om bepaalde

activiteiten te realiseren, is over (de hoogte van) eventueel noodzakelijk budget nog geen indicatie af te geven. Ook zullen personele inspanningen geleverd moeten worden om een en ander te kunnen realiseren. Dit betekent dat medewerkers ook feitelijk de ruimte moeten krijgen om activiteiten, ten behoeve de realisatie van dit plan van aanpak, uit te kunnen voeren. Activiteiten zullen gefaseerd in gang worden gezet maar ondanks dat is realisatie zonder de beschikbaarheid van capaciteit maar beperkt haalbaar.

#### Professionele verantwoordelijkheid.

De “prestatie indicatoren” zijn over het algemeen niet de items waar medewerkers buiten de organisatie met trots over spreken. De activiteiten die uitgevoerd worden en die er “toe doen” zijn vaak de zaken waarin medewerkers, bij de uitvoering van de taken, professionaliteit, integriteit en moreel vakmanschap met elkaar verbonden hebben. Dit zijn de zaken waar men de eigen professionaliteit heeft laten zien en waar men buiten de organisatie met trots over zal vertellen.

#### **Kernboodschap**

Integriteit is aanwezig in al je handelen - op het werk en privé - en zegt veel over wie je bent en waar je werkt. Jouw integriteit, jouw professionaliteit en jouw manier om met je collega's en met burgers en bedrijven om te gaan, helpt de Douane om een integere organisatie te zijn waar je trots op kunt zijn.”

Met deze kernboodschap in de hand kan de medewerker zijn professionele verantwoordelijkheid laten zien “