



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Beheersing corruptierisico's door de ILT

Colofon

| | |
|-----------------|---|
| Titel | Beheersing corruptierisico's door de ILT |
| Uitgebracht aan | De directeur Publieke Instituties en Control van de Inspectie Leefomgeving en Transport |
| Datum | 3 juli 2023 |
| Kenmerk | 2023-0000160159 |

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht—4

Hoofdboodschap—6

- 1 Het risico op corruptie is in de ILT-processen aanwezig en wordt onderschat door de ILT—7**
 - 1.1 Alle vormen van corruptierisico's zijn aanwezig—7
 - 1.1.1 De informatie waarover de ILT beschikt en de beslissingen die de ILT moet nemen kunnen aanleiding zijn tot corruptieve handelingen—8
 - 1.1.2 Binnen de ILT is geen specifieke aandacht voor corruptie—8
 - 1.1.3 Het bewustzijn van het risico op corruptie, de kennis van corruptie en de inzichten in de oorzaken waardoor ILT kwetsbaar is blijkt niet sterk ontwikkeld—10

- 2 ILT heeft geen specifieke anti-corruptie maatregelen genomen—12**

- 3 ILT kan nog diverse specifieke anti-corruptiemaatregelen nemen—14**
 - 3.1 Voer een ILT-brede risicoanalyse in relatie tot corruptierisico's uit—14
 - 3.2 Neem op basis van de verkregen inzichten uit de risicoanalyse proportionele anti-corruptiemaatregelen—15
 - 3.3 Vergroot de bewustwording en zorg voor trainingen—15
 - 3.4 Zorg voor betrokkenheid op het hoogste niveau—16
 - 3.5 Betrek Human Resource Management en de integriteitscoördinator bij de anti-corruptiemaatregelen—17
 - 3.6 Stel meldmogelijkheden zoals klokkenluiden in en zorg dat ILT-medewerkers weten waar zij hulp en advies kunnen vinden—18
 - 3.7 Stel een gedragscode op voor OTS-en—18
 - 3.8 Maak contractuele afspraken met externe organisaties die ILT-taken verrichten om te voldoen aan maatregelen ter voorkoming van corruptie—19

- 4 Verantwoording onderzoek—20**
 - 4.1 Werkzaamheden en afbakening—20
 - 4.2 Gehanteerde Standaard—20
 - 4.3 Verspreiding rapport—20

- 5 Ondertekening—22**

- Bijlage 1: Managementreactie ILT—23**

- Bijlage 2: Gebruikte literatuur—25**

Aanleiding opdracht

Op 28 mei 2021 verscheen het rapport "De beheersing van corruptierisico's door de Douane in de Rotterdamse haven" van KPMG. Het rapport verscheen naar aanleiding van een onderzoek dat de Douane heeft laten uitvoeren naar de beheersing van corruptierisico's door de Douane in de Rotterdamse Haven. Met dit onderzoek wilde de Douane inzicht krijgen in hoeverre de Douane weerbaar is tegen ondermijnende handelingen van belanghebbenden die gericht zijn op het corrumpen van douanemedewerkers. Het doel van de Douane met dit onderzoek is haar medewerkers te beschermen tegen ongewenste invloeden van buitenaf.

Naar aanleiding van de conclusies uit het KPMG-rapport stelde het management van de ILT zichzelf de vraag in hoeverre de ILT weerbaar is tegen corruptierisico's om zo ondermijnende effecten van belanghebbenden effectief te kunnen bestrijden. Om die reden heeft de Directeur Publieke Instaties en Control van de ILT de Auditdienst Rijk (ADR) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de beheersing van corruptierisico's door de ILT.

Doelstelling van het ADR-onderzoek was het in kaart brengen van risico's op corruptie en de daarvoor getroffen beheersmaatregelen om indien nodig (aanvullende) maatregelen te kunnen nemen om deze risico's te kunnen (zo veel mogelijk) te kunnen voorkomen.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek was:

Op welke wijze heeft de ILT zich gewapend tegen corruptierisico's op de door de ILT geselecteerde werkterreinen en hoe zou dit verder kunnen worden versterkt?

Deze vraag is beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke risico's op corruptie zijn aanwezig in de processen op het door ILT geselecteerde werkterrein van het uitvoeren van toezicht en verlenen van vergunningen en certificaten? Daar waar mogelijk zullen ook de oorzaken voor het bestaan van deze risico's worden benoemd.
2. Welke maatregelen ter voorkoming van deze corruptierisico's heeft ILT genomen?
3. Welke aanvullende maatregelen ter voorkoming van deze corruptierisico's kan ILT nog verder nemen?

De bevindingen die tijdens dit onderzoek naar voren zijn gekomen bij de geselecteerde werkterreinen afval, wegtransport en zeevaart inclusief visserij en de daarbij opgenomen verbetermogelijkheden zijn gebaseerd op een combinatie van interviews met medewerkers van de ILT en document- en literatuuronderzoek.

Niet alle werkterreinen van de ILT zijn in het onderzoek betrokken. De bevindingen gaan alleen over de onderzochte werkterreinen. Het rapport kan de ILT mogelijk wel helpen om dit inzicht ook voor de andere werkterreinen te verkrijgen en waar nodig te verbeteren.

Leeswijzer

Op de volgende bladzijde wordt de hoofdboodschap van het onderzoek weergegeven, waarna in hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de risico's op corruptie die in de processen van de ILT aanwezig zijn en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag van het onderzoek.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de maatregelen die al binnen de ILT zijn genomen en die bijdragen aan het kunnen voorkomen van het risico op corruptie. Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de tweede deelvraag.

Hoofdstuk 3 gaat in op de maatregelen die de ILT nog kan treffen om de risico's op corruptie verder te kunnen beheersen en beantwoord daarmee de laatste deelvraag van het onderzoek.

In hoofdstuk 4 wordt verantwoording afgelegd over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. De ondertekening van het rapport is opgenomen in hoofdstuk 5.

Er zijn 2 bijlagen opgenomen. In bijlage 1 is de managementreactie van de opdrachtgever op het onderzoeksrapport opgenomen en bijlage 2 bevat een overzicht van de geraadpleegde literatuur.

Hoofdboodschap

De ILT heeft zich niet specifiek gewapend tegen corruptie, terwijl de mogelijkheid wel bestaat dat de ILT er in de praktijk mee wordt geconfronteerd. Dit wordt met name veroorzaakt door de waardevolle informatie waarover de ILT beschikt en door de mogelijke impact van de beslissingen die de ILT moet nemen.

Binnen de ILT bestaat onderschatting van de waarde die belanghebbenden aan de informatie en beslisbevoegdheid van de ILT toekennen en tegelijkertijd bestaat er ook onderschatting van het risico dat belanghebbenden ILT-medewerkers op corruptieve wijze proberen te beïnvloeden.

Om de beheersing van het risico op corruptie te versterken dient de ILT het interne bewustzijn van het risico op corruptie te vergroten en dient het diverse specifieke anti-corruptie maatregelen te nemen. De belangrijkste maatregel betreft een risicoanalyse om corruptiegevoelige sectoren waar de ILT mee te maken heeft in kaart te brengen. De ILT kan op basis van deze risicoanalyse generieke en proportionele maatregelen inzetten.

1 Het risico op corruptie is in de ILT-processen aanwezig en wordt onderschat door de ILT

Corruptie is een risico dat ook geldt voor organisaties in de publieke sector. Naast financiële schade vormt corruptie voor de overheid een bedreiging voor de reputatie en het vertrouwen in de overheid. Bovendien kan het politieke gevolgen hebben.

In dit onderzoek wordt onder corruptie verstaan: 'Handelingen waarbij individuen hun invloed op onrechtmatige wijze gebruiken bij een zakelijke transactie om een voordeel voor zichzelf of een andere persoon te verkrijgen, in strijd met hun plicht jegens hun werkgever of de rechten van een ander (bijvoorbeeld smeergeld, belangenverstremgeling)'¹. Hierbij kan het gaan om iets te doen, maar ook om iets niet te doen.

Dit hoofdstuk gaat in op de risico's op corruptie die tijdens het onderzoek in de ILT-processen zijn geïdentificeerd. Hierbij is tevens vanuit het onderzoek zelf, de theorie en op basis van diverse (wetenschappelijke) onderzoeken naar corruptie een relatie gelegd naar de (mogelijke) achterliggende oorzaken.

1.1 Alle vormen van corruptierisico's zijn aanwezig

Het risico op corruptie (omkoping, belangenverstremgeling, illegale giften en afpersing) is aanwezig in de processen van de ILT. Hierdoor is het mogelijk dat een ILT-medewerker tijdens de uitoefening van zijn of haar werkzaamheden daadwerkelijk met corruptie te maken kan krijgen. Er zijn diverse oorzaken te benoemen voor het bestaan van het risico op corruptie.

Het feit dat in de ILT-processen sprake is van risico's op corruptie houdt niet in dat deze risico's zich ook daadwerkelijk in de praktijk voordoen of voor gaan doen. Het onderzoek heeft zich expliciet niet gericht op de vraag of corruptie bij de ILT zich voordoet of heeft voorgedaan. Tijdens het onderzoek zijn echter geen signalen ontvangen die wijzen op mogelijke corruptie bij de ILT die op dit moment plaatsvindt of in het verleden heeft plaatsgevonden.

In de volgende paragrafen wordt beschreven welke oorzaken gerelateerd zijn aan de omgeving waarin de ILT haar werkzaamheden uitvoert, de ILT-organisatie en de ILT-medewerker.

¹ Definitie van corruptie volgens het Instituut van Internal Auditors IIA, www.ia.nl

1.1.1 *De informatie waarover de ILT beschikt en de beslissingen die de ILT moet nemen kunnen aanleiding zijn tot corruptieve handelingen*

Onderstaande **externe oorzaken** geven aan waarom belanghebbenden in de omgeving van de ILT mogelijk bereid zijn om over te gaan tot corruptieve handelingen.

- De ILT beschikt over **informatie waarover bepaalde belanghebbenden graag de beschikking zouden willen hebben**. Denk bijvoorbeeld aan concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens waarover de ILT beschikt. Bepaalde belanghebbenden zijn mogelijk bereid om corruptieve handelingen te verrichten om de beschikking te krijgen over deze informatie voor bijvoorbeeld marketingactiviteiten, ten behoeve van commerciële beslissingen, handel met voorkennis, enz. Het kan echter ook gaan om informatie die bij misbruik of openbaarmaking ervan leidt tot reputatieschade van de ILT, een ondertoezichtstaande (OTS) en/of derden, waar belanghebbenden baat bij kunnen hebben;
- De ILT moet **beslissingen nemen die aanzienlijke positieve of negatieve (veelal financiële) gevolgen (kunnen) hebben** voor belanghebbenden. Bijvoorbeeld ten aanzien van het kunnen starten of voortzetten van een onderneming, maar ook het moeten staken van een onderneming.

1.1.2 *Binnen de ILT is geen specifieke aandacht voor corruptie*

Onderstaande **interne oorzaken** geven aan waarom de ILT organisatorisch gezien risico's loopt dat corruptie niet wordt voorkomen, herkend en/of wordt ontdekt.

- Binnen de ILT-organisatie is **geen specifieke aandacht voor het onderwerp corruptie**. Het besef van het bestaan van het risico op corruptie is binnen de ILT met name passief aanwezig. Als het onderwerp ter sprake komt, zoals tijdens interviews in het kader van dit onderzoek, onderkent de ILT het bestaan van het risico op corruptie wel;
- De ILT-organisatie heeft **geen specifieke maatregelen** getroffen die zich speciaal richten op het voorkomen en ontdekken van corruptierisico's. De ILT heeft algemene maatregelen getroffen in het kader van integriteit. Deze maatregelen leveren echter een beperkte bijdrage aan het voorkomen van corruptie;
- De ILT-organisatie heeft **geen directe link gelegd tussen de bij de ILT beschikbare informatie en de werkzaamheden van de ILT en welke risico's op corruptie** het daardoor loopt. Zo bestaat er bijvoorbeeld geen volledig beeld van de informatie waarover de ILT beschikt en die relevant kan

zijn voor bepaalde belanghebbenden en daar graag de beschikking over zouden willen hebben, hoe daarmee moet worden omgegaan en op welke wijze deze informatie al dan niet moet worden afgeschermd. Bijvoorbeeld, de functies en contactgegevens van de ILT-medewerkers die in de Rijksadressengids zichtbaar zijn. Dit geldt ook voor de afspraken van de ILT-medewerkers in de agenda in MS Outlook. De informatiewaarde van afzonderlijke delen van informatie lijkt wellicht beperkt, maar wanneer deze gecombineerd worden, neemt deze toe. Wanneer bijvoorbeeld uit de Rijksadressengids kan worden bepaald dat een medewerker inspecteur is en uit de MS Outlook agenda blijkt waar deze medewerker een inspectie gaat houden kan dat voor een belanghebbende belangrijke informatie vormen.

- Het **vergunningverleningsproces kent diverse kwetsbaarheden**. In één onderzocht vergunningverleningsproces (in overleg met de ILT gekozen) heeft de vergunningverlener een rol bij zowel de eerste beoordeling van de aanvraag van de vergunning als bij het wel of niet toekennen van de vergunning aan het einde van het proces. Hierdoor is er geen sprake van functiescheiding tussen beoordelen en autoriseren. De door ILT getroffen aanvullende maatregelen om het risico op manipulatie van gegevens te voorkomen (en daarmee de uitkomst van de aanvraag) wordt niet volledig ondervangen.

De ILT heeft in het onderzochte vergunningverleningsproces aanvullende maatregelen getroffen in de vorm van een speciaal team dat de ontvangen vergunningaanvragen verdeelt over de diverse vergunningverleners (waardoor moet worden voorkomen dat een vergunningverlener een specifieke vergunningsaanvraag kan behandelen) en het vier-ogen-principe waarbij een collega vergunningverlener de werkzaamheden van een vergunningverlener bij de beoordeling van een aanvraag en de uiteindelijke vergunningverlening controleert. Het blijkt echter mogelijk te zijn dat vergunningverleners onderling werkzaamheden van elkaar overnemen waardoor het mogelijk is dat een vergunningverlener toch een specifieke aanvraag behandelt. Bij de andere maatregel van het vier-ogen-principe waarbij de werkzaamheden van de vergunningverlener door een collega worden gecontroleerd blijkt dat het mogelijk is dat na de controle van een collega de vergunningverlener zelf de gegevens in het IT-systeem wijzigt en daarbij afwijkt van hetgeen bij de controle door de collega is geconstateerd. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het IT-systeem voor het vergunningverleningsproces het praktijkproces niet volledig ondersteunt. Er is namelijk geen sprake van een workflowsysteem dat werkstappen in het proces (geautomatiseerd) afdwingt. De ILT is hiervan op de hoogte.

- Het **toezicht op anti-corruptiemaatregelen bij de externe organisaties** die onder mandaat van de minister ILT-taken uitvoeren, zoals klassenbureaus, is **niet geregeld**. Aan de externe organisaties zijn geen eisen gesteld waaraan zij moeten voldoen ter voorkoming van het risico op corruptie.

1.1.3 *Het bewustzijn van het risico op corruptie, de kennis van corruptie en de inzichten in de oorzaken waardoor ILT kwetsbaar is blijkt niet sterk ontwikkeld*

Onderstaande oorzaken kunnen ertoe leiden en/of eraan bijdragen dat ILT-medewerkers door belanghebbenden onder druk worden gezet tot het doen van ondermijnende handelingen of dat een ILT-medewerker zelf corruptieve handelingen verricht zonder dat dit wordt ontdekt.

- Het **bewustzijn van het risico op corruptie binnen de ILT van ILT-medewerkers en daarmee ook van de ILT-organisatie is niet sterk ontwikkeld**. Het besef van het bestaan van het risico op corruptie is binnen de ILT met name passief aanwezig. Als het onderwerp ter sprake komt, zoals tijdens interviews in het kader van dit onderzoek, wordt de mogelijkheid van het bestaan van het risico op corruptie wel onderkend, maar tegelijkertijd wordt de kans dat corruptie zich daadwerkelijk binnen de ILT-organisatie voordoet of voor zal doen niet als heel reëel geacht. Als reden hiervoor is meerdere malen aangegeven dat de ILT-medewerker zich inzet voor de maatschappij en vanuit die gedachte zich niet (snel) zal laten verleiden tot corruptie. Nationaal en internationaal onderzoek laat echter zien dat corruptie ook onder ambtenaren voorkomt en dat er diverse redenen zijn waarom iemand zich laat corrumperen. Het ontbreken van het bewustzijn van het risico op corruptie binnen de ILT wordt daardoor onderschat.
- Uit de interviews met ILT-medewerkers blijkt dat **de kennis over de verschillende verschijningsvormen van corruptie en op welke wijze corruptie zich kan manifesteren beperkt is**. Hierdoor bestaat het risico dat corruptie niet (tijdig) wordt herkend. Bijvoorbeeld hoe het krijgen van of vragen om (kleine) giften op geraffineerde wijze tot een corruptieve daad kan leiden;
- ILT-medewerkers (inspecteurs) **werken veelal zelfstandig** en zijn daardoor vaak alleen op externe locaties zonder direct toezicht;
- ILT-medewerkers hebben **toegang tot systemen** waarin waardevolle informatie is opgeslagen;
- ILT-medewerkers hebben **toegang tot niet-openbare locaties**;

- ILT-medewerkers hebben soms **langdurige werkrelaties met een OTS**. Er zijn binnen de ILT-werkerreinen waar dit gemonitord wordt en er bewust wordt gekozen om medewerkers na enkele jaren te wisselen om een 'te innige relatie' met een OTS te voorkomen;
- ILT-medewerkers kunnen **druk** ervaren **om corruptie te plegen of daaraan mee te werken zonder dat dit voor de ILT-organisatie zichtbaar** is. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het hierbij kan gaan om echte en vermeende financiële druk, verslavingen, groepsdruk, bedreigingen door georganiseerde criminaliteit en andere psychologische druk.

2 ILT heeft geen specifieke anti-corruptie maatregelen genomen

De ILT heeft geen specifieke anti-corruptiemaatregelen getroffen. Er zijn wel maatregelen getroffen die een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van corruptie, maar de impact hiervan is beperkt. Dit komt omdat deze maatregelen getroffen zijn vanuit de reguliere bedrijfsvoering (onder andere functiescheiding en het vier-ogen-principe) en vanuit de toepassing van het integriteitsbeleid (zoals dat is vastgelegd in de Gedragscode Integriteit Rijk) en niet bewust ter voorkoming van corruptie waarbij sprake is van opzettelijk onrechtmatig handelen.

Verder zijn er in de processen en procedures van de onderzochte werkterreinen de volgende maatregelen aangetroffen die als neveneffect een bijdrage leveren aan het voorkomen van het risico op corruptie:

- **Periodieke roulatie** van medewerkers tussen teams waardoor een langdurige inzet bij een OTS wordt voorkomen. In de praktijk is dit niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld door het beperkte aantal of de omvang van de teams;
- Bij inspectieteams wordt indien nodig gewerkt met **wisselende teamsamenstellingen** van inspecteurs. Hierbij wordt gebruik gemaakt van planners die de teams samenstellen, inplannen voor werkzaamheden en de roulatie bewaken. Teamleden kunnen wel via onderling overleg zelfstandig zonder tussenkomst van de planners van team wisselen. Als dit plaatsvindt neemt de effectiviteit van de maatregel af;
- **Toegang tot de informatiesystemen is beperkt op basis van autorisaties**, maar er vindt geen actieve monitoring plaats op eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik.
- ILT-medewerkers worden geacht vanuit de binnen de ILT geldende integriteitsgedachte in het geheel **geen giften aan te nemen of aangeboden lunches of diners te accepteren**. Dit betreft echter (nog) informeel beleid waarvan de naleving lastig is vast te stellen, te meer aangezien de Gedragscode Integriteit Rijk wel ruimte biedt voor het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen.
- Voor de **vervulling van vertrouwensfuncties worden medewerkers gescreend** door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Deze screening is echter eenmalig en geldt alleen voor bepaalde functies. Tussentijdse screening en screening bij uitdiensttreding vindt bijvoorbeeld niet plaats. Doordat persoonlijke situaties van ILT-medewerkers kunnen wijzigen is

de waarde van de actualiteit/geldigheid van een eenmalige screening gelimiteerd.

- Naast bovenstaande maatregelen is er ook een inherente maatregel waar een preventieve werking van uit kan gaan, namelijk **het risico dat een ILT-medewerker te maken krijgt met ernstige juridische consequenties**, bijvoorbeeld strafrechtelijke vervolging. Hiervan kan sprake zijn wanneer blijkt dat de ILT-medewerker bij de uitvoering van die werkzaamheden (als gevolg van corruptieve handelingen) nalatig is geweest.

Om het risico dat corruptie zich kan voordoen te verkleinen of te detecteren kan de ILT specifieke anti-corruptiemaatregelen nemen. Deze worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

3 ILT kan nog diverse specifieke anti-corruptiemaatregelen nemen

Corruptie is van nature moeilijk te detecteren, omdat het vaak buiten het directe toezicht van een organisatie afspeelt en het altijd opzettelijk wordt verborgen. Het wordt daarbij vaak niet ontdekt door interne controleprocessen of audits.

Voor het voorkomen en detecteren van corruptie zijn specifieke maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen moeten worden afgestemd op de inschatting van het risico dat de ILT-organisatie loopt, zodat deze proportioneel zijn.

Het is de verantwoordelijkheid van het management van de ILT-organisatie om maatregelen te nemen. Niet alleen om zich als organisatie te beschermen tegen het risico op corruptie, maar juist ook ten behoeve van de bescherming van haar medewerkers. Zodat zij in staat zijn om (signalen van mogelijke) corruptie te herkennen en weten hoe zij vervolgens moeten handelen.

Voor de mogelijke maatregelen om het risico op corruptie binnen ILT te verlagen is gebruik gemaakt van de inzichten vanuit de literatuur, die zijn aangevuld en/of op maat gemaakt met ideeën die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen. De mogelijke maatregelen zijn gewogen en afgezet tegen de kenmerken van de organisatie ILT en de aard van de werkzaamheden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal anti-corruptiemaatregelen dat de ILT-organisatie kan implementeren om het risico op corruptie beter te kunnen beheersen en geeft het management van de ILT een aantal handelingsperspectieven. Om hier vorm aan te geven kan de ILT ervoor kiezen om een stappenplan op te stellen. De eerste en belangrijkste stap betreft het uitvoeren van een ILT-brede risicoanalyse en op basis daarvan evenredige maatregelen bepalen. Dit wordt beschreven in de paragrafen 3.2 en 3.3. De overige paragrafen 3.4 tot en met 3.9 kunnen worden beschouwd als nadere vervolgstappen.

3.1 Voer een ILT-brede risicoanalyse in relatie tot corruptierisico's uit

Het doel van een risicoanalyse is om te helpen bij het ontwerpen van anti-corruptiemaatregelen die in verhouding staan tot de corruptierisico's waarmee de ILT-organisatie wordt geconfronteerd. De maatregelen moeten worden afgestemd op de specifieke zakelijke risico's, omstandigheden en cultuur van de ILT-organisatie, rekening houdend met inherente risico's, zoals de locaties van de werkzaamheden worden uitgevoerd en de bedrijfssectoren waar de ILT-organisatie mee te maken heeft, maar ook de organisatorische risico's zoals de grootte van de teams.

Mogelijke concrete invulling:

- Maak op hoofdlijnen een risicoanalyse over de kwetsbaarheden voor de totale ILT-organisatie met betrekking tot corruptie;
- Inventariseer daarbij eveneens de informatie waarover de ILT beschikt en stel vast welke informatie interessant kan zijn voor belanghebbenden;
- Neem in de risicoanalyse ook mee in welke sectoren de beslissingen van inspecteurs de meeste impact hebben wanneer het gaat om belangen, inkomsten en mogelijke bedreigingen voor de bedrijfscontinuïteiten en dergelijke (omdat daar de verleiding tot ongeoorloofde beïnvloeding het grootste zal zijn).

3.2 Neem op basis van de verkregen inzichten uit de risicoanalyse proportionele anti-corruptiemaatregelen

De anti-corruptiemaatregelen staan in verhouding tot de risico's waarmee de ILT-organisatie wordt geconfronteerd en tot de aard, schaal en complexiteit van de activiteiten. De maatregelen zijn duidelijk, praktisch, toegankelijk, effectief geïmplementeerd en worden gehandhaafd.

Mogelijke concrete invulling:

- Probeer vanuit de specifieke risicoanalyse van ILT zoveel mogelijk generieke beheersmaatregelen te identificeren voor het risico op druk en ongeoorloofde beïnvloeding;
- Zorg voor een centraal gecoördineerde aanpak voor de uitwerking van de beheersmaatregelen en betrek hierbij de teamleiders van de verschillende sectoren om te borgen dat de maatregelen proportioneel blijven.

3.3 Vergroot de bewustwording en zorg voor trainingen

Training is een essentieel element om de kennis over corruptie op te doen en daarmee tegelijkertijd het bewustzijn van het risico op corruptie te vergroten.

Mogelijke concrete invulling:

- De trainingen gaan in essentie over wat corruptie is, hoe signalen van corruptie kunnen worden herkend en hoe daarmee in de praktijk moet worden omgegaan;
- Een mogelijkheid is om hierbij te focussen op training 'van collega tot collega': hierbij gaat het om het bespreken van en elkaar bevragen over mogelijke morele dilemma's, maak hierbij gebruik van praktijkvoorbeelden;
- Er kunnen specifieke trainingen worden ontwikkeld voor ILT-medewerkers met een voor corruptie hoog gevoelige functie en/of ILT-medewerkers die werken op locaties of sectoren met een hoog risico op corruptie;

- Er kunnen specifieke trainingen worden gegeven aan teamleiders en andere leidinggevenden om hen in staat te stellen om in gesprekken met hun medewerkers tijdig mogelijke signalen van corruptie te herkennen;
- De trainingen kunnen worden ingebracht als onderdeel van al bestaande trainingen over integriteit of zakelijkheid;
- De trainingen kunnen onderdeel uitmaken van introductietrajecten voor nieuwe ILT-medewerkers en als reguliere opleidingen;
- Training kan op verschillende manieren worden gegeven, zoals via conferenties, klassikaal, e-learning en serious gaming;
- Als de training niet in een traditioneel klaslokaal wordt gegeven, kunnen er extra rondetafelbijeenkomsten of focusgroepen worden opgezet om ervoor te zorgen dat er een platform is voor interactie met collega's.

Het zou logisch zijn dat het team Human Resource Management van ILT verantwoordelijk is voor het identificeren en coördineren van de trainingen voor de ILT-medewerkers.

3.4 Zorg voor betrokkenheid op het hoogste niveau

De leden van het IG-team (inspecteur-generaal en de 4 directeuren) bevinden zich in de beste positie om een cultuur van integriteit te bevorderen waarin corruptie onaanvaardbaar is. Zij moeten zich inzetten voor de fundamentele waarden van integriteit, transparantie en verantwoording. Dit omvat een sterke, expliciete en zichtbare ondersteuning van de anti-corruptiemaatregelen.

Mogelijke concrete invulling:

- Het IG-team stelt formeel anti-corruptiebeleid op en draagt binnen de eigen organisatie uit dat:
 - De ILT-organisatie op een open en eerlijke wijze haar werkzaamheden verricht;
 - De ILT-organisatie een beleid van 'zero tolerance' hanteert ten aanzien van corruptie;
 - Het overtreden van het beleid en de maatregelen gevolgen heeft en wat deze gevolgen zijn;
 - ILT-medewerkers dilemma's met hun teamleider of leidinggevende kunnen bespreken zonder dat het a priori voor hen negatieve gevolgen heeft;
 - Er bescherming en procedures zijn voor vertrouwelijke meldingen van corruptie (klokkenluiden);
- De ILT-organisatie monitort en toetst procedures ter voorkoming van corruptie en brengt waar nodig verbeteringen aan;
- De ILT-organisatie dient de verantwoordelijkheid voor het toezicht op en de uitvoering van de anti-corruptiemaatregelen toe te wijzen aan een specifieke functie (bijvoorbeeld de compliance officer of de integriteitscoördinator). Deze persoon moet de juiste autoriteit hebben binnen de ILT-organisatie, voldoende

autonomie van het management hebben en beschikken over voldoende middelen om ervoor te zorgen dat de naleving effectief plaatsvindt. Voldoende autonomie omvat over het algemeen directe toegang tot de IG en het auditcomité.

Naast de formele verklaringen moeten het IG-team en de overige managers vanzelfsprekend de daad bij het woord voegen en voorbeeldgedrag laten zien. Doorvertaling van het anti-corruptiebeleid naar de werkprijktijk verloopt via de teamleider naar de inspecteurs en andere medewerkers in het veld.

3.5 Betrek Human Resource Management en de integriteitscoördinator bij de anti-corruptiemaatregelen

De Corporate Dienst (CD) van Rijkswaterstaat ondersteunt de ILT op het gebied van HRM daar waar het gaat om werving en selectie van nieuwe medewerkers. De CD speelt daarmee een belangrijke rol bij het werven van integer personeel, met als doel het voorkomen van corruptie. Het team Human Resources van de ILT vervult eveneens een belangrijke rol in het voorkomen van corruptie door het verzorgen van opleidingen en trainingen voor medewerkers en door hen te informeren en te communiceren over anti-corruptiemaatregelen en daaraan verwante onderwerpen. De binnenkort aan te stellen integriteitscoördinator zou de aangewezen functionaris zijn om de ILT-organisatie te informeren en communiceren over anti-corruptiemaatregelen.

Mogelijke concrete invulling:

- Tijdens de wervingsfase bespreekt het HRM-team van CD de integriteitswaarden van de ILT-organisatie en haar visie op corruptie openlijk met de sollicitant;
- Het HRM-team van de ILT of de integriteitscoördinator informeert de medewerkers over de klokkenluidersregeling om zorgen te uiten en incidenten te melden;
- Het HRM-team van de ILT of de integriteitscoördinator maakt de medewerkers duidelijk dat het melden van incidenten voor hen geen nadelige gevolgen zal hebben;
- Het HRM-team van de ILT of de integriteitscoördinator communiceert over mogelijke sancties bij niet-naleving;
- Toegepaste sancties kunnen op het intranet of op een andere manier worden gepubliceerd om het bewustzijn van de gevolgen van het overtreden van het beleid en de procedures te vergroten.

3.6 Stel meldmogelijkheden zoals klokkenluiden in en zorg dat ILT-medewerkers weten waar zij hulp en advies kunnen vinden

Uit onderzoek blijkt dat de meeste corruptiezaken aan het licht komen via interne en externe tips. Een organisatie moet er daarom voor zorgen dat het mogelijk is om (signalen of vermoedens van mogelijke) corruptie te melden of daar advies over te krijgen.

Mogelijke concrete invulling:

- Instellen van meld- en adviespunten, hotlines, verwijzen naar het huis van klokkenluiders;
- Streef er naar maximale helderheid te creëren over hoe medewerkers signalen intern kunnen aankaarten.
- Zorg voor meerdere ingangen waar medewerkers voor meldingen terecht kunnen, zodat signalen niet 'blijven hangen'. Denk daarbij aan de verschillende rollen binnen ILT: teamleider, vertrouwenspersoon integriteit, integriteitscoördinator, andere managers.
 - Verhoog de meldingsbereidheid van medewerkers door hen aan te moedigen misstanden aan de kaak te stellen;
 - Agendeer onderwerpen als medewerkerswelzijn en informeer naar de thuissituatie in medewerkersgesprekken;
- De ILT-organisatie dient degenen die gebruik maken van klokkenluiders- of advieskanalen te beschermen.
- De ILT-organisatie moet zich ervan bewust zijn dat sommige beschuldigingen vals en/of kwaadaardig kunnen zijn. Onderzoek naar de gemelde incidenten en zorgen dient te worden uitgevoerd door een onafhankelijke functie.

3.7 Stel een gedragscode op voor OTS-en

Veel organisaties hebben een gedragscode voor leveranciers opgesteld. Dit omvat gewoonlijk paragrafen over mensenrechten, milieu, gezondheids- en veiligheidskwesties en integriteit. Een dergelijke gedragscode kan de ILT ook opstellen voor de OTS-en.

Mogelijke concrete invulling:

- De gedragscode kan een verklaring bevatten waarin staat dat de OTS nooit, rechtstreeks of via tussenpersonen, persoonlijk of ongepast voordeel mag aanbieden of beloven om een zakelijk of ander voordeel te verkrijgen of te behouden van de ILT;
- De gedragscode kan een verklaring bevatten waarin staat dat de OTS geen steekpenningen zal betalen of accepteren, smeergeld zal regelen of accepteren, en geen acties zal ondernemen om toepasselijke anti-corruptieswetten en -regelgeving te overtreden of ervoor te zorgen dat zijn zakenpartners deze overtreden.

3.8 Maak contractuele afspraken met externe organisaties die ILT-taken verrichten om te voldoen aan maatregelen ter voorkoming van corruptie

Externe organisaties zoals klassenbureaus fungeren als schakels tussen de ILT-organisatie en een derde partij. Met deze externe organisaties kunnen contractuele afspraken worden gemaakt over maatregelen die zij moeten nemen om corruptie tegen te gaan en zich daarover richting de ILT te kunnen verantwoorden.

Mogelijke concrete invulling:

- De ILT zou contractueel met de externe organisaties overeen kunnen komen dat zij voldoen aan het anti-corruptiebeleid van de ILT;
- De ILT zou contractueel met de externe organisaties overeen kunnen komen dat zij meewerken aan inspecties, audits en dergelijke door de ILT-organisatie of een door de ILT daartoe aangewezen organisatie.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Voor de het onderzoek naar de beheersing van corruptierisico's door de ILT is literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn interviews gehouden met diverse medewerkers van de ILT.

Het onderzoek richtte zich op corruptierisico's bij de eerste lijn van de ILT. De eerste lijn bestaat uit werkterreinen die belast zijn met het uitvoeren van toezicht en verlenen van vergunningen en certificaten. De ADR richt zich daarbij op werkterreinen die uit de door de ADR gefaciliteerde workshop door ILT zijn geselecteerd: afval, wegtransport en zeevaart (inclusief visserij).

Er is geen onderzoek verricht of corruptie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden of naar vermoedens en/of signalen die erop wijzen dat er mogelijk sprake is van corruptie.

4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoekopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoekopdracht.

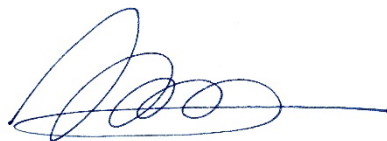
4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, dhr. drs. A.L.J. Hugens MBA, Directeur Publieke Instuties en Control van de Inspectie Leefomgeving en Transport, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

5 Ondertekening

Den Haag, 3 juli 2023

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Drs. N.S.E. Aafjes CIA CFE

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Managementreactie ILT

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

OPENBAAR
Auditdienst Rijk
Externe organisaties
T.a.v. drs. M.M. Zijlstra RA
accountantdirecteur BZ/I&W
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

ILT
Publieke Instaties en Control
Services en Ondersteuning
Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag
Contactpersoon

Datum 21 juni 2023
Betreft Managementreactie op onderzoeksrapport Beheersing
corruptierisico's door de ILT

Geachte heer Zijlstra,

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft nog niet te maken gekregen met corruptie van de eigen ambtenaren. Corruptie-incidenten bij onder meer de Douane leidden tot de vraag bij het management van de ILT hoe de ILT zich heeft georganiseerd tegen corruptie. Hoe kwetsbaar en weerbaar zijn onze medewerkers en is de ILT-organisatie als geheel als criminelen medewerkers van de ILT benaderen of bij de ILT gaan solliciteren? Deze vraag was de aanleiding om de Auditdienst Rijk te vragen onderzoek uit te voeren.

Ik ben tevreden over de samenwerking tussen de ADR en de ILT bij de uitvoering van dit onderzoek. Dat geldt ook voor de kwaliteit van het onderzoeksrapport. De conclusies zijn helder en geven aanleiding tot vervolgstappen. De aanbevelingen uit het rapport bieden de ILT handelingsperspectief.

De ADR schrijft dat van alle vormen van corruptierisico's binnen de ILT sprake kan zijn. Het gaat daarbij om de mogelijkheid tot omkoping, belangenverstrengeling, illegale giften en afpersing. De ADR wijst er op dat deze corruptierisico's zich ook uitstrekken naar externe organisaties die onder mandaat ILT-taken uitvoeren, zoals Kiwa en de klassenbureaus. Hoe groot deze risico's zijn, heeft de ADR niet onderzocht. De aanwezigheid van corruptierisico's en het ontbreken van bewust getroffen anti-corruptiemaatregelen, stemmen tot nadenken en tot handelen.

De hoofdboodschap uit het rapport is de constatering dat het interne bewustzijn van het risico op corruptie te laag is. Enerzijds onderschatten medewerkers de waarde van de beschikbare informatie en de waarde van de beslisbevoegdheid van de ILT voor criminele organisaties. Anderzijds onderschatten medewerkers de kans dat criminelen hen kunnen benaderen en proberen te beïnvloeden.

Ik onderschrijf de boodschap van de ADR dat het interne bewustzijn omhoog moet. Weerbaarheid tegen corruptie en fraude begint bij het besef dat dit zich binnen de organisatie kan voordoen. Dat bewustzijn draagt er ook toe bij dat medewerkers zich houden aan werkprocessen voor het omgaan met vertrouwelijke informatie of het behandelen van vergunningaanvragen.

OPENBAAR

Pagina 1 van 2

De ADR heeft een aantal werkvelden van de ILT onderzocht. Binnen die werkvelden zijn reeds procesafspraken van kracht die als neveneffect hebben dat het corruptierisico wordt verlaagd. Maar de ADR ziet ook ruimte voor verbetering.

ILT
Publieke Instaties en Control
Services en Ondersteuning

De ADR heeft niet onderzocht waar in de organisatie de risico's het grootst zijn. De ADR acht dat inzicht van belang voor het nemen van proportionele anti-corruptiemaatregelen. De ADR adviseert daarom om een ILT-brede risicoanalyse uit te voeren. En om vanuit die risicoanalyse tot een centraal gecoördineerde aanpak voor de uitwerking van beheersmaatregelen te komen. Het management van de ILT neemt dit advies over.

Datum
5 mei 2023

Ook biedt de ADR een reeks van ideeën voor anti-corruptiemaatregelen, waaronder:

- Rouleer periodiek medewerkers om langdurige inzet op een ondertoezichtstaande (OTS) te voorkomen.
- Herhaal periodiek de screening van vertrouwensfuncties door de AIVD
- Vergroot de bewustwording door middel van trainingen
- Zorg voor betrokkenheid op het hoogste niveau
- Betrek team HRM en de integriteitscoördinator
- Stel meld-mogelijkheden voor medewerkers in zoals klokkenluiden
- Stel een gedragscode op voor OTS
- Maak contractuele afspraken met externe organisaties die ILT-taken verrichten

Ik acht deze aangereikte ideeën voor maatregelen nuttig en bruikbaar. Nader onderzoek is nodig om binnen de ILT tot een doelmatig en effectief pakket van maatregelen te komen.

De ILT zal daarom snel een ILT-brede risicoanalyse naar de corruptierisico's laten uitvoeren. Parallel daaraan bereidt de ILT een tweejarig programma voor met als doelen een anti-corruptiebeleid te formuleren, het bewustzijn binnen de ILT te vergroten en proportionele anti-corruptiemaatregelen te formuleren en te (laten) uitvoeren. Dat programma gaat begin 2024 van start. Gezien het belang dat het management van de ILT aan dit onderwerp hecht voor de organisatie en voor haar medewerkers, zal de Inspecteur-Generaal optreden als opdrachtgever voor dit programma.

De ILT zal voortaan in zijn jaarverslag rapporteren over dit thema en over alle genomen maatregelen. Daarmee laat de ILT publiekelijk zien dat het echt werk maakt van het voorkomen van corruptie.

Hoogachtend,

De wnd. Inspecteur-generaal,

Dhr. dr. M.C. Wassenaar

OPENBAAR

Pagina 2 van 2

Bijlage 2: Gebruikte literatuur

The French Anti-Corruption Agency Guidelines, Agence Française Anticorruption, 2020

Gifts and Hospitality Policy in Private and Public Sector corporations and Non-profits, Agence Française Anticorruption, 2020

Global Anti-Bribery Guidance, Transparency International UK, 2017

Auditing AntiBribery Programs, H. Nieuwlands, May 2018

Auditing Anti-corruption Activities, 2nd Edition Supplemental Guidance Practice Guide, The Institute of Internal Auditors, August 2021

Whitepaper Conducting Fraud Corruption Investigations, The Institute of Internal Auditors – Australia, 2018

Whitepaper Fraud and Corruption Risk Assessments, The Institute of Internal Auditors – Australia, 2018

Whitepaper Corruption Indicators in Internal Audit, The Institute of Internal Auditors – Australia, 2020

Whitepaper Corruption related risks in decision making, The Institute of Internal Auditors – Australia, 2017

Een beetje corrupt bestaat niet. Een onderzoek naar omkoping van ambtenaren door het bedrijfsleven, M. Gorsira MSc, Juli 2017

De beheersing van corruptierisico's door de Douane in de Rotterdamse haven, KPMG, Mei 2021

Good practices bestrijden corrupties, De Nederlandsche Bank, Februari 2014

Signalenkaart betrouwbare overheid, Op welke signalen moet u letten om ambtelijke corruptie te voorkomen, Rijksrecherche, April 2022

Gedragscode Integriteit Rijk, 2017

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00