

Aan het ministerie van Financiën
T.a.v. SG dhr. drs. B.E. van den Dungen
plv. SG dhr. J.H. van Gelder
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Inlichtingen: -
secretaris
Telefoon: 070 3428253
E-mail:
commissieintegriteitbelastingdienst@
rijksoverheid.nl
Datum: 22 juni 2020

Onderwerp: Advies over de optimale structurele borging van integriteitsmeldingen bij de Belastingdienst – Tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst

Geachte meneer Van den Dungen en meneer Van Gelder,

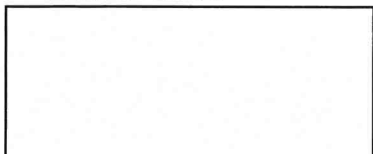
De commissie heeft in de verlenging van het instellingsbesluit een aanvullende opdracht gekregen om een advies uit te brengen aan de SG over de optimale structurele borging van integriteitsmeldingen bij de Belastingdienst en de daarvoor meest passende infrastructuur die als voldoende onafhankelijk en veilig wordt beschouwd.

Wij zijn ons ervan bewust dat al veel is onderzocht en geschreven over de Belastingdienst en wat er zoal moet gebeuren. Ons advies is tot stand gekomen op basis van onze eigen ervaringen in de afgelopen tweeënehalf jaar met de bestaande organisatie- en integriteitsinfrastructuur. Ook hebben wij met diverse mensen een aantal aanvullende gesprekken gevoerd. Mede gelet op de Corona-crisis en gesprekken die hebben plaatsgevonden, is bijgaand advies van beperkte omvang en kernachtig ingestoken. Ons advies is ook niet uitputtend. Wij richten ons op diverse onderdelen van de integriteitsinfrastructuur, maar beschrijven niet de volledig bestaande en verder ontwikkelde integriteitsinfrastructuur.

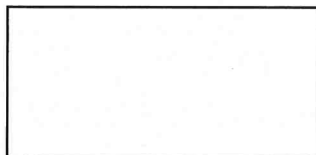
Graag bespreken wij ons advies met u op vrijdag 3 juli 2020 om 11:00.

Hartelijke groeten,

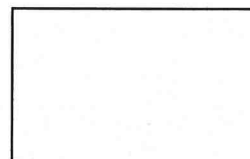
Mariënne Verhoef
Angelien Eijnsink en
Johan de Leeuw



Mariënne Verhoef



Angelien Eijnsink



Johan de Leeuw

Inleiding

Breng de menselijke maat terug in de Belastingdienst. Dat is de rode draad die door ons advies loopt. De Belastingdienst ligt al een tijd onder vuur in de politiek, in de media en binnen de maatschappij op diverse dossiers. Het meest recent is de aangifte van het ministerie bij het OM tegen de Belastingdienst. De Belastingdienst staat voor enorme opgaven, zoals het cultuurvraagstuk, de organisatorische ontvlechting van Toeslagen, Douane en de Belastingdienst én het werk zo blijven inrichten dat het Corona-proof is. In de tijd dat de commissie actief is, is bijna de hele politieke en ambtelijke top gewisseld. Al deze ontwikkelingen dragen bij aan het creëren van angst, onzekerheid en onveiligheid onder medewerkers. Daarnaast krijgen wij mee dat er grote behoefte is aan rust, stabiliteit en veiligheid.

Aan de tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst is door de SG gevraagd om een advies uit te brengen over de optimale structurele borging van integriteitsmeldingen bij de Belastingdienst. Los van een goede infrastructuur, is het allerbelangrijkste dat mensen zich veilig voelen om kwesties, kwetsbaarheden en een vermoeden van integriteitsschendingen bespreekbaar te maken en eventueel te melden. Dat zij het gevoel hebben dat het geen effect heeft op hun loopbaan als ze kritisch zijn, dat ze serieus worden genomen, dat als zij een collectief probleem aankaarten het niet neerslaat op henzelf, dat ze niet het gevoel hebben dat het management elkaar de hand boven het hoofd houdt en dat er sprake is van hoor- en wederhoor. Wij horen, zien en ervaren dat het gevoel van veiligheid is aangetast. Alle medewerkers die zich in de afgelopen jaren bij de commissie melden zijn vastgelopen in de organisatie. Ze worden van het kastje naar de muur gestuurd, ze worden niet gehoord of gesteund in hun kwestie en dreigen tussen wal en schip te raken. De commissie helpt deze medewerkers en lost kwesties op door een luisterend oor te bieden, hen te erkennen en met hen mee te denken in een gepaste oplossing. Een goede interne en externe infrastructuur is uiteindelijk een middel om mensen verder te helpen in de organisatie. Het doel moet altijd zijn hoe je de medewerker zo goed mogelijk kan helpen in de ontstane situatie.

In ons advies presenteren wij eerst onze aanbevelingen en vervolgens de bijbehorende bevindingen. Ons advies heeft betrekking op de Belastingdienst, de drie nieuwe zelfstandige onderdelen die vorm krijgen binnen het ministerie (Belastingdienst, Toeslagen en Douane) en het kerndepartement.

Aanbevelingen

Integriteitinfrastructuur - intern

- Ondersteun leidinggevenden in het oppakken van integriteitskwesties
- Breng integriteitsrisico's in kaart
- Maak het bestaande integriteitslandschap simpel, overzichtelijk en toegankelijk
- Werk samen en verbind op integriteit
- Investeer in (bij)scholing en professionele intervisie voor vertrouwenspersonen
- Voorkom juridificering en zorg voor een menselijke maat
- Reflecteer op de HR-ondersteuning voor medewerkers
- Breng Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) in positie
- Zorg voor uniformiteit in de afdoening van integriteitsschendingen
- Waarborg een externe en onafhankelijke toetsing bij fiscale integriteitsonderzoeken
- Zorg voor medewerkers die te maken hebben met een integriteitskwestie
- Leer van ervaringen
- Stel een directeur cultuur en integriteit / compliance officer aan

Integriteitinfrastructuur - extern

- Zet ook externe vertrouwenspersonen in
- Zorg voor een heldere afbakening van het takenpakket van de onafhankelijke Personeelsraadspersonen
- Verbreed de taken van de onafhankelijke permanente Commissie Integriteit en neem dit op in het Instellingsbesluit

Werking van de infrastructuur

- Verbeter de samenwerking tussen het kerndepartement en de Belastingdienst
- Zorg voor een eenduidige en gedeelde sturingsfilosofie
- Leg de verbinding met de werkvloer
- Focus op een praktijkgerichte aanpak van cultuur en leiderschap
- Geef als leidinggevenden het goede voorbeeld

Bevindingen – integriteitinfrastructuur intern

Ondersteun leidinggevenden in het oppakken van integriteitskwesaties

Medewerkers gaan met integriteitskwesaties vaak als eerste naar hun direct leidinggevende. De commissie adviseert om leidinggevenden beter voor te bereiden om met een integriteitskwesatie of melding om te gaan. Dat begint met een goed gesprek, de medewerker serieus nemen en een veilige setting creëren voor een goed gesprek. Het vraagt ook enige kennis van het integriteitslandschap binnen de Belastingdienst. Wij denken dat deze informatie kort en bondig beschikbaar moet zijn voor leidinggevenden. Ook is het relevant dat leidinggevenden goed op de hoogte zijn bij wie ze terecht kunnen met vragen over een integriteitskwesatie. Extern kan het Algemeen Adviespunt Integriteit hen van informatie voorzien. Intern kunnen ze bijvoorbeeld in gesprek met een integriteitscoördinator, vertrouwenspersoon, of directeur cultuur en integriteit / compliance officer (ons advies is om deze aan te stellen voor een aantal jaren op het niveau van de bestuursraad).

Breng integriteitsrisico's in kaart

In de meldingen die wij ontvangen komen geregeld integriteitsrisico's aan de orde. Daarbij kan gedacht worden aan de (ont)binding van de Belastingdienst en het departement, eilandjes van medewerkers met eigen subculturen, de snelle wisselingen in leidinggevenden en ervaren afstand tussen medewerkers en leidinggevenden, de omgang met vertrouwelijke informatie en met bevoegdheden. Medewerkers moeten beschermd worden tegen integriteitsrisico's door de organisatie en werkprocessen daar op in te richten. Het is ook belangrijk dat medewerkers zich bewust zijn van de integriteitsrisico's en kwetsbaarheden in hun werk. De commissie adviseert om regelmatig een risicoanalyse integriteit uit te voeren om zicht te krijgen op de integriteitsrisico's binnen de afdelingen en verschillende functies. Met dit overzicht kan preventief gewerkt worden aan integriteit. Wij adviseren om vooral met de medewerkers in gesprek te gaan om de integriteitsrisico's zichtbaar te maken. Zij zijn immers de experts in hun werk en hebben veel kennis over de dagelijkse werkprocessen.

Maak het bestaande integriteitslandschap simpel, overzichtelijk en toegankelijk

De Belastingdienst en het kerndepartement hebben allerlei mogelijkheden waar een medewerker of leidinggevende een beroep op kan doen als zij in de knel komen. Redelijk recent is binnen de Belastingdienst gekeken hoe het integriteitsstelsel versterkt kan worden. Rijksbrede ontwikkelingen op het gebied van integriteit zijn meegenomen en een versterking is aangebracht in de samenwerking tussen de Belastingdienst en het kerndepartement. Vooral op preventief gebied zijn diverse wijzigingen doorgevoerd. Deze inzet vinden wij zeer relevant.

Een aandachtspunt is wel hoe de Belastingdienst het integriteitslandschap meer toegankelijk, overzichtelijk en simpel kan maken. Juist omdat er zoveel mogelijkheden (loketten en professionals) bestaan waar een medewerker of leidinggevende terecht kan met een integriteitskwesatie, is het erg belangrijk om dit overzichtelijk te houden. Zo krijgen wij mee dat de inhoud van het integriteitsbeleid niet snel te vinden is en dat niet altijd duidelijk is hoe de procedures verlopen. Wij denken dat dit simpeler kan worden georganiseerd. Wij adviseren om het bestaande integriteitslandschap overzichtelijker te maken. Denk aan een stroomschema of handout, waardoor het duidelijk wordt waar en bij wie je intern en extern met een vraag/kwesatie/melding terecht kan.

Werk samen en verbind op integriteit

Om integriteit te borgen in een organisatie zijn diverse professionals betrokken: directie, HRM, vertrouwenspersonen, integriteitscoördinatoren, onderzoekers, de ondernemingsraad en audit. Elke professional werkt vanuit zijn eigen discipline om integriteit te bevorderen. Ons advies is om beter samen te werken op integriteit. Een betere samenwerking zorgt voor het effectief en efficiënt vormgeven van het integriteitsbeleid van de Belastingdienst en het kerndepartement. Wij adviseren dat diverse vertegenwoordigers van de genoemde disciplines regelmatig samenkomen en actualiteiten op integriteitsbeleid met elkaar bespreken. Het management zou vanuit hun verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid deze overleggen moeten initiëren en vormgeven. Ook is het erg belangrijk om regelmatig geanonimiseerde casuïstiek vanuit de praktijk met elkaar te bespreken en te leren hoe dat is gegaan. Om je daadwerkelijk te kunnen verplaatsen in de positie van een ander en de emoties (bijv. angst, kwetsbaarheid of moed) die zij ervaren bij een integriteitskwesitie of melding, raden wij aan om methodieken zoals een rollenspel in te zetten onder begeleiding van professionele trainingsacteurs. De Belastingdienst heeft daar al eerder ervaring mee opgedaan.

Het vergroten van de onderlinge samenwerking zorgt er uiteindelijk voor dat de medewerker zo goed mogelijk wordt geholpen. Tenslotte belangrijk om te vermelden dat professionals zoals vertrouwenspersonen of integriteitscoördinatoren in geen enkel opzicht een managementfunctie (teamleider, afdelingshoofd of (plv) directeur) kunnen hebben in de organisatie. Volgens de commissie zijn die petten in de praktijk niet te scheiden.

Investeer in (bij)scholing en professionele intervisie voor vertrouwenspersonen

Een goede vertrouwenspersoon heeft een belangrijke positie in de organisatie. Door de inzet van een vertrouwenspersoon kan het veiligheidsgevoel van een medewerker worden vergroot en de bereidheid om een melding te doen. De commissie heeft in de afgelopen jaren geconstateerd dat vertrouwenspersonen zeer belangrijke en goede begeleiding geven, maar dat de kernwaarden van een vertrouwenspersoon niet altijd worden nageleefd. Het gaat dan om het vertrouwelijk omgaan met informatie. Wij zien verder dat medewerkers zich soms niet willen wenden tot een vertrouwenspersoon die ook werkzaam is bij de Belastingdienst of hetzelfde dienstonderdeel of regio. Zij voelen zich bijvoorbeeld vanwege onderlinge (ver)banden kwetsbaar om een kwestie intern aan te kaarten of hulp bij te krijgen. Ook ziet de commissie dat een vertrouwenspersoon soms in de knel komt, door druk van het management of door nauwe betrokkenheid bij een casus.

Voorkom juridificering en zorg voor een menselijke maat

Het is de commissie in de afgelopen jaren opgevallen dat de menselijke maat bij integriteitsincidenten ontbreekt. Een goed gesprek voeren, het toepassen van hoor- en wederhoor en de context meenemen in de beoordeling van een kwestie gebeurt vaker niet dan wel bij onze melders. Een medewerker wordt regelmatig voor het blok gezet, bijvoorbeeld door op gesprek uitgenodigd te worden met de leidinggevende waar ook een HR-medewerker bij plaats neemt. Er wordt ook direct een verslag gemaakt van het gesprek. Zou je niet eerst een goed gesprek moeten voeren zonder formaliteiten? Veel meldingen bij de commissie zouden niet ontstaan zijn of niet zo hoog oplopen als leidinggevend en aan de voorkant eerst met aandacht en inlevingsvermogen met de medewerker in gesprek gaan. In het kader van resultaatsgerichtheid willen sommige leidinggevend en snel

maatregelen treffen, zonder de medewerker hierin goed mee te nemen of de tijd te nemen een onderzoeksoopdracht en –aanpak te formuleren. De commissie ziet verder dat, vooral bij langlopende meldingen, veel personeelwisselingen plaatsvinden, waardoor gemaakte afspraken worden herzien en de melder zich steeds meer alleen voelt komen te staan.

Wij adviseren om in te zetten op voorlichting en bewustwording voor leidinggevend. Hoe ga je de-escalerend te werk? Welke stappen zijn nodig bij een vermoeden van een integriteitsschending? Hoe voer je het goede gesprek? Hoe kun je transparant handelen bij een vermoeden van een integriteitsschending op je afdeling? Dit zijn allemaal relevante vragen die aan de orde moeten komen en waar ondersteuning op nodig is.

Reflecteer op de HR-ondersteuning voor medewerkers

In veel organisaties heeft HR de rol om het management te ondersteunen. Dat zien wij ook terugkomen bij de Belastingdienst. De commissie heeft in haar meldingen ervaren dat HR-professionals bij integriteitsschendingen adviseur zijn voor het management en niet voor medewerkers. Wij adviseren om na te reflecteren over de huidige inzet van HR en te bekijken hoe HR-professionals ook medewerkers kunnen ondersteunen. Het is een onderdeel van het takenpakket van HR dat volgens de commissie beter tot zijn recht kan komen.

Breng Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) in positie

De commissie heeft vaker geconstateerd dat integriteitsmeldingen niet altijd zorgvuldig en onafhankelijk worden afgehandeld binnen de Belastingdienst en het kerndepartement. Op centraal niveau is OIF opgericht en al een tijdje uitvoerend werkzaam. Wij adviseren om de verdere inrichting van het onderzoeksbureau snel rond te krijgen. Zo krijgt OIF een volwaardige en serieuze positie in de organisatie. De commissie gelooft dat een centraal en onafhankelijk onderzoeksbureau ervoor zorgt dat interne integriteitsmeldingen eenduidiger en onafhankelijker opgepakt kunnen worden.

Zorg voor uniformiteit in de afdoening van integriteitsschendingen

Wij hebben in de afgelopen tijd gezien dat binnen de Belastingdienst op een verschillende manier wordt omgegaan met de afdoening van integriteitsschendingen. Ook zien wij dat gelijke monniken, gelijke kappen soms niet opgaat. Niets is zo schadelijk voor het vertrouwen van medewerkers, als er met twee maten wordt gemeten. Rechtvaardig en zorgvuldig sanctioneren van integriteitsschendingen draagt bij aan het herbevestigen van de waarden en normen in een organisatie. De praktijk is nu dat na een onafhankelijk feitenonderzoek door OIF het bevoegd gezag verantwoordelijk blijft voor het nemen van maatregelen tegen de vermoedelijke dader op grond van de geconstateerde feiten en voor het op de hoogte houden van de melder wat er met de melding is gebeurd. Wij vragen ons af of dit de beste manier is om uniformiteit in de afdoening van integriteitsschendingen te borgen (met oog voor context en de menselijke maat). De commissie adviseert om inzichtelijk te maken hoe bevoegd gezag omgaat met de afdoening van integriteitsschendingen en in hoeverre sprake is van uniformiteit. Bij andere departementen bestaan externe commissies¹ die beoordelen en adviseren over een uniforme afdoening aan bevoegd gezag. Wanneer sprake is van een beoogde schriftelijke waarschuwing of

¹ Zoals de Tijdelijke Adviescommissie Afdoening Integriteitsbreuken van het ministerie van Justitie en Veiligheid of de Commissie Afdoening Integriteitsbreuken van het Openbaar Ministerie.

strafontslag bekijkt een commissie in hoeverre de sanctionering eenduidig en uniform wordt opgelegd. Dit kan mogelijk ook voor de Belastingdienst en het kerndepartement relevant zijn.

Waarborg externe en onafhankelijke toetsing bij fiscale integriteitsonderzoeken

De commissie heeft bij verschillende meldingen signalen ontvangen over het verloop van fiscale integriteitsonderzoeken tegen eigen medewerkers. Zo heeft de commissie geconstateerd dat medewerkers geen toegang krijgen tot informatie en dat bij verschillende meldingen medewerkers tegen een systeem aanlopen dat hen in onvoldoende mate een externe en onafhankelijke toetsingsmogelijkheid geeft. De commissie adviseert om extern en onafhankelijk advies en toetsing in te bouwen bij fiscale integriteitsonderzoeken bij eigen medewerkers. Dit is vooral belangrijk bij de bezwaarfase van fiscale onderzoeken, waarbij het ministerie zich nu baseert op een intern fiscaal advies, dat door een andere inspecteur is opgesteld dan degene die het besluit in eerste aanleg heeft genomen. Een externe, onafhankelijke blik vinden wij van groot belang. Wij vinden ook dat er meer aandacht moet zijn voor de borging van onafhankelijkheid bij dit soort trajecten.

Ook adviseren wij om managers en medewerkers voor te lichten over de processen bij een fiscaal traject en integriteitsonderzoek. In de informatievoorziening voor directieleden moet aandacht zijn voor hoe je het goede gesprek voert met een medewerker als een fiscaal integriteitsonderzoek speelt. In de informatievoorziening voor medewerkers moet uitleg komen over de procesgang en de rechten en plichten van een medewerker.

Zorg voor medewerkers die te maken hebben met een integriteitskwestie

De mensen die zich melden bij de commissie zijn vaak medewerkers die melding maken van een kwestie of misstand en begaan zijn met hoe het beter zou kunnen. In plaats van met hen een goed gesprek te voeren, worden de melders als stoorfactor ervaren. In enkele gevallen leidt het ertoe dat een melder wordt verplaatst naar een andere directie of zelf weggaat omdat een onhoudbare situatie ontstaat. De goede bedoelingen en loyaliteit van een medewerker worden compleet uit het oog verloren. Het scheppen van een veilig werkklimaat is een belangrijke verantwoordelijkheid van de werkgever en een randvoorwaarde om integriteitsvraagstukken binnen de organisatie bespreekbaar te maken.

(Na)zorg is een wezenlijk onderdeel in het behandelen van een integriteitsincident. Mensen die te maken hebben met integriteitskwesties – het overkomt ze zelf, of ze zijn betrokken bij de casus van een ander – ervaren veel emotionele en psychische belasting. De commissie heeft in de afgelopen twee jaar geconstateerd dat er onvoldoende zorg is voor melders. Het oplossen van een melding wordt vaak belangrijker geacht dan de zorg en aandacht voor de medewerker(s). Een medewerker wil zich gehoord voelen en erkenning krijgen voor de perceptie van het benoemde probleem. Het doen van een melding kan als uiterst kwetsbaar worden ervaren. Uiteraard moet gedegen onderzoek plaatsvinden en kan het zo zijn dat de beleving van een melder niet overeenkomt met de werkelijkheid. Maar ook dan is het de vraag hoe je als organisatie met deze medewerkers wil omgaan. Wij adviseren om meer handvatten te bieden aan het management over hoe je (na)zorg kan bieden en de mate van transparantie die je kan geven als een integriteitskwestie speelt of heeft gespeeld om een veilige cultuur op de afdeling te bieden of behouden. Voor medewerkers die tussen wal en schip dreigen te raken, is het relevant om een onafhankelijk regievoerder aan te wijzen. Een regievoerder die overzicht

heeft op het integriteitsstelsel van de Belastingdienst en het kerndepartement en de medewerker kan ondersteunen waar nodig. Wij adviseren om de permanente commissie integriteit in een adviserende rol te betrekken bij het punt (na)zorg. Ook zien wij een rol voor een directeur cultuur en integriteit / compliance officer om het management en medewerkers te adviseren in goede zorg als een kwestie speelt en het aanwijzen van een onafhankelijke regievoerder.

Leer van ervaringen

Het ministerie en haar werknemers kunnen via nazorggesprekken leren van het incident. Wat ging er mis? Hoe kan dat in de toekomst voorkomen worden? Wat leren we ervan? Nazorg laat zien dat het ministerie een melding waardeert en serieus neemt. Dat bevordert een open cultuur. Wij adviseren om leergesprekken met een externe en onafhankelijke begeleider te initiëren na afloop van een integriteitskwestie. Verschillende betrokkenen kunnen dan op een laagdrempelige wijze met elkaar spreken over ervaringen, signalen, adviezen en bevindingen gebaseerd op hun concrete ervaringen.

Stel een directeur cultuur en integriteit / compliance officer aan

(Andere functietitels: Senior adviseur bedrijfsvoering integriteit ; Programmadirecteur integriteit)

De commissie heeft gemerkt dat integriteit op topniveau versnipperd wordt opgepakt. Het is belangrijk dat op centraal niveau iemand toeziet op de organisatie-ethiek en integriteit. Deze professional moet een stevig profiel hebben, gezaghebbend zijn, gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengen en gepositioneerd worden op het niveau van de bestuursraad (geen managementfunctie). De professional moet het management een spiegel kunnen voorhouden en tegenkracht bieden, maar ook op systeemniveau adviezen aandragen en uitzetten. Het moet een verbinder zijn, zonder andere belangen. De professional zorgt ervoor dat alles aangaande het integriteitsbeleid conform afspraken verloopt, dat beleid ook praktijk wordt en dat alle spelregels worden gevolgd. De professional houdt ook voor ogen dat beleid, protocollen en regels, middelen tot een doel zijn. Het doel blijft een veilige werkomgeving creëren en medewerkers zo goed mogelijk ondersteunen in een ontstane situatie.

Bevindingen integriteitsinfrastructuur - extern

Zet ook externe vertrouwenspersonen in

De commissie adviseert om naast de interne vertrouwenspersonen ook externe en onafhankelijke vertrouwenspersonen in te zetten. Een externe vertrouwenspersoon heeft afstand tot de organisatie en kan autonoom opereren omdat druk vanuit het management anders wordt ervaren. Vaak heeft een externe vertrouwenspersoon kennis en ervaring bij andere organisaties opgedaan en kan ook interne vertrouwenspersonen ondersteunen in hun werk. Het gaat er om dat medewerkers zich veilig en vertrouwd voelen om hun verhaal te kunnen doen.

Zorg voor een heldere afbakening van het takenpakket van de onafhankelijke

Personeelsraadspersonen

De commissie heeft kennis gemaakt met de sinds 1 maart 2020 aangestelde Personeelsraadspersonen. De commissie ondersteunt het doel om in gesprek te gaan met mensen van laag tot hoog in de organisatie werkzaam voor het gehele ministerie. Wij denken dat met deze gesprekken belangrijke signalen en patronen uit de onderstroom in de organisatie zichtbaar kunnen worden gemaakt. Relaterend aan onze vorige aanbeveling om het integriteitslandschap overzichtelijk

te houden, adviseren wij een heldere afbakening van het takenpakket van de Personeelsraadspersonen in relatie tot de bestaande integriteitsinfrastructuur. Als er bijvoorbeeld sprake is van integriteitsschendingen of misstanden lijkt het ons belangrijk dat deze meldingen uitkomen bij de juiste interne en externe kanalen, zodat de Personeelsraadspersonen zich in hun éénjarige aanstelling kunnen blijven richten op hun kerntaak; het op laagdrempelige wijze ophalen van signalen. Het moet voor een melder zo overzichtelijk mogelijk zijn wie hen kan ondersteunen in hun integriteitskwesitie.

Verbreed de taken van de onafhankelijke permanente Commissie Integriteit en neem dit op in het Instellingsbesluit

In de afgelopen tweeënhalf jaar heeft de onafhankelijke commissie medewerkers van de Belastingdienst en het kerndepartement bijgestaan². Wij zien dat medewerkers soms angstig zijn om een integriteitskwesitie intern te melden. Ze vrezen voor hun baan en carrièremogelijkheden als zij een melding doen. Het is een van de redenen waarom medewerkers bij de commissie uitkomen, in plaats van de interne wegen te bewandelen. Medewerkers kunnen bij de commissie een vertrouwelijke melding doen.

In de meeste gevallen zorgt het gesprek en het luisterende oor met de onafhankelijke commissie ervoor dat een medewerker zelf vervolgactie kan ondernemen. Medewerkers geven terug aan ons dat een gesprek en eventuele vervolgactie de angel uit een kwesitie/geschil heeft gehaald, dat ze niet meer van het kastje naar de muur worden gestuurd, dat er oprecht naar ze geluisterd wordt en dat ze serieus worden genomen. In onze gesprekken zetten we vaak in op de-escalatie en voorkomen hiermee mogelijk dat medewerkers buiten de organisatie hun verhaal doen.

Op basis van de ervaringen van de onafhankelijke Tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst, hebben wij diverse adviezen voor het takenpakket van de permanente commissie.

- *Verbreed het takenpakket van de commissie en neem dit op in het Instellingsbesluit*
 - De commissie ondersteunt individuele melders. De bijvangst is dat de commissie signalen en patronen kan doorgeven over kwesities die meerdere medewerkers aangaan. Wij adviseren om op organisatieniveau patronen te signaleren over cultuur, leiderschap, samenwerking en andere relevante onderwerpen. Ook adviseren wij om onze adviezen breder kenbaar te maken in de organisatie. De adviezen van de commissie worden nu enkel besproken met de bestuursraad, terwijl ze voor een veel bredere doelgroep relevant zijn.
 - In de afgelopen tweeënhalf jaar heeft diverse keren een collectief van medewerkers zich gemeld bij de commissie. Wij adviseren om in het Instellingsbesluit van de permanente commissie op te nemen dat een collectief van medewerkers zich ook kan melden bij de commissie. Het doel is de permanente commissie zo toegankelijk mogelijk te maken voor het personeel.
 - Ook adviseren wij om in het takenpakket op te nemen dat de commissieleden het contact onderhouden met alle relevante partijen en professionals op integriteit binnen de organisatie. De commissie is onafhankelijk, maar kan relevante partijen en professionals versterken.

² Voor een overzicht van de aantallen verwijzen wij u naar de zesde en laatste halfjaarlijkse rapportage van de tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst

- Verder adviseren wij om in het Instellingsbesluit op te nemen dat de permanente commissie proactief te werk kan gaan. De commissie werkt nu reactief, op basis van een binnengekomen melding. Het heeft meerwaarde als de commissie open gesprekken kan voeren met het management en medewerkers, als daar aanleiding voor is. De commissie heeft gemerkt dat managers het contact met de commissie soms ervaren als collegiale intervisie.
- *Zorg voor een breed draagvlak voor de nieuwe commissieleden*
De vakcentrales en de commissie wensen een CIB waarbij alle leden kunnen rekenen op de instemming en het vertrouwen van de vakcentrales. Zij adviseren om de vakcentrales in een vroegtijdig stadium te betrekken door over de kandidaten die de werkgever op het oog heeft eerst met de vakbonden in overleg te treden of overgegaan wordt tot een kennismakingsgesprek. Na een goed verloop met instemming van de vakcentrales kan de werkgever de kandidaten vervolgens formeel benoemen. De vakcentrales moeten vrij zijn om de werkgever namen van kandidaten door te spelen. De commissieleden hoeven dan niet paritair voorgedragen worden, maar kunnen wel allen rekenen op het gegeven vertrouwen.
- *Verruim het werkgebied van de commissie naar het gehele ministerie van Financiën*
De medewerkers die zich melden bij de commissie werken niet alleen maar voor de Belastingdienst, maar ook voor de Douane of het ministerie van Financiën. Met de ontvlechting, is het extra belangrijk om goed na te denken voor wie de permanente commissie wordt ingesteld. De Belastingdienst is niet meer dezelfde organisatie als tweeënhalp jaar geleden. Ons advies is om de permanente commissie in te stellen als de onafhankelijke Commissie Integriteit Financiën.
- *Vergroot de bekendheid en positionering van de onafhankelijke externe commissie integriteit*
Wij hebben via medewerkers, de vakcentrales en integriteitsprofessionals vernomen dat de informatie over de commissie moeilijk vindbaar is. Mensen gaan de onafhankelijke commissie pas inzetten, als ze ook weet hebben van het bestaan. Het is daarom noodzakelijk om regelmatig de medewerkers en het management te informeren over het bestaan van de commissie en wat de commissie voor hen kan betekenen (via nieuwsberichten, nieuwsbrieven, blog, of andere communicatiemiddelen). Daarbij moet vooral een nadruk liggen op de onafhankelijkheid van de commissie.
- *Faciliteer een structurele bezetting van de commissie en ondersteuning*
De commissie heeft in de afgelopen tweeënhalp jaar de meldingen en daarmee het werk zien toenemen. De commissie wordt steeds beter gevonden door medewerkers en leidinggevenden. Om ervoor te blijven zorgen dat meldingen snel kunnen worden opgepakt, adviseren wij om de permanente commissie en ondersteuning op een structurele basis te bemensen, door een vast aantal dagen toe te kennen aan de inzet. Dit geldt zowel voor de commissieleden als voor de ondersteuning vanuit CAOP. Ook adviseren wij een duur van vier jaar in de benoeming van de nieuwe commissieleden met de mogelijkheid op een eenmalige verlenging.

Bevindingen – werking van de infrastructuur

Verbeter de samenwerking tussen het kerndepartement en de Belastingdienst

De commissie heeft gemerkt dat de samenwerking tussen het kerndepartement en de Belastingdienst veelal moeizaam verloopt. De contacten lijken via bureaucratische en hiërarchische routes te verlopen. Ook is het voor de commissie voelbaar dat in de top sprake is van een duidelijke hiërarchie en dat de relaties soms moeizaam verlopen. Dat heeft uiteindelijk enorme consequenties op de hele organisatie. Je hebt elkaar nodig en moet in gezamenlijkheid de complexe opgaven van de Belastingdienst en het kerndepartement oppakken.

Het topmanagement is eindverantwoordelijk voor het integriteitsbeleid van de organisatie. Wij adviseren om ook op dit niveau collegiale intervisie te organiseren voor integriteitsvraagstukken die de hele organisatie raken. In deze intervisie is het nuttig om met gelijkgestemden casuïstiek te bespreken en reflecteren op hoe het is gegaan en wat de bijdrage is geweest van het topmanagement. Deze aanpak kan een boost zijn voor de samenwerking op integriteitsvraagstukken. Wij zien dit als een gezonde vorm van zelfreflectie.

Zorg voor een eenduidige en gedeelde sturingsfilosofie

De commissie heeft in de afgelopen periode ervaren dat er verschillende filosofieën bestaan op hoe de organisatie het beste kan worden aangestuurd. Veelal zien wij een rationale manier van sturen; op te behalen resultaten en doelstellingen ondersteunt door beleid en regels. Terwijl er vanuit de medewerkers een enorme behoefte is aan aandacht voor de mens; zij zijn het hart van de organisatie. Als er onzekerheid, angst of wantrouwen heerst, los je dat niet op met nieuw beleid. Er is behoefte aan een echt gesprek, waarin mensen hun zorgen bespreekbaar mogen maken. Er is behoefte aan teamvorming, waar collega's en leidinggevenden op de hoogte zijn van het mentale welzijn van elkaar. Wij adviseren daarom aan de SG en de nieuwe DG's om vanuit een eenduidige en gedeelde sturingsfilosofie uitvoering te geven aan alle complexe vraagstukken binnen het kerndepartement en de Belastingdienst. Met veel aandacht voor de zachte kant en emoties die leven onder het personeel.

Leg de verbinding met de werkvloer

De commissie heeft in de afgelopen tweeënhalve jaar gemerkt dat er sprake is van een onderstroom in de organisatie. In onze gesprekken met melders en met integriteitsprofessionals, maar ook als je kijkt naar de reacties op berichten die worden geplaatst op de intranetpagina van de Belastingdienst voel je de frustratie, onmacht en een afnemend vertrouwen. "In hoeverre kunnen directie en andere leidinggevenden ontvankelijk zijn om het onzichtbare zichtbaar te maken en geluid te geven aan de onderstroom in een veilige setting?" Deze vraag kwam terug in een van onze aanvullende gesprekken ten behoeve van dit advies. Is het mogelijk om het goede gesprek te voeren en de onderstroom zichtbaar te maken zonder het als een aanklacht te zien?

Focus op een praktijkgerichte aanpak van cultuur en leiderschap

De Belastingdienst is bezig met het herijken van het cultuur- en leiderschapsprogramma. Wat de commissie in de afgelopen tijd is opgevallen is de focus op een modelmatige aanpak Belastingdienst-breed. Ons advies is dat er vooral aandacht moet zijn voor de praktijk en casuïstiek, met aanreiking van handelingsperspectieven. Het gaat om een balans in een top-down aanpak en het tegelijkertijd

oppakken van trajecten die de werkvloer en individuele medewerkers betreffen. Het belangrijkste is dat het programma van een uitwerking op papier naar uitvoering in de praktijk wordt omgezet. Wij adviseren om vooral verhalen uit de praktijk op te halen en een plek te geven voor de onderstroom. Het werkt daarbij ondersteunend om gebruik te maken (geanonimiseerde) casuïstiek uit de praktijk.

Verder valt het de commissie op dat er in zekere zin een gelatenheid in de organisatie heerst en zeker op de werkvloer. Die emoties moeten ontsloten worden. Nu gebeurt dat veelal met rationele vormen van sturing door het management. Wij adviseren Belastingdienst breed om een andere aanpak. Wij zien al herkenbare aanknopingspunten hiervoor. Maar deze moeten meer uitnodigend zijn, meer ruimte geven en systematisch Belastingdienst breed worden georganiseerd.

Tot slot is de afstand tussen managers en medewerkers bij sommige afdelingen groot. Er is een grote behoefte aan verbinding. Dat begint op teamniveau. In beleidsdocumenten wordt gesproken over open-deur beleid. Maar in de praktijk lijkt de deur van de top vooral open te staan voor elkaar. Het is voor de werkvloer lastig om een kwestie of goed idee met het management te bespreken. De commissie heeft bijvoorbeeld voor melders bepaalde deuren kunnen openen die anders gesloten zouden blijven. Het gezag van de commissie zorgt ervoor dat er wél direct wordt gereageerd. Maar dat zou normaliter overbodig kunnen zijn. Een open-deur beleid moet gepraktiseerd worden. Ga in gesprek met de werkvloer en sla een brug tussen het management en de werkvloer.

Geef als leidinggevende het goede voorbeeld

Een moreel leider is een zichtbaar rolmodel, in woord en daad. Wij adviseren om aandacht te hebben voor moreel leiderschap binnen de Belastingdienst en het kerndepartement. Het betekent onder andere dat leidinggevendens regelmatig en expliciet in gesprek gaan over integriteit met hun medewerkers, ook vanuit een positieve insteek. Dat zij voorbeeldgedrag zichtbaar maken, regelmatig op zichzelf reflecteren en zich kwetsbaar durven op te stellen. Een goed voorbeeld is de wekelijkse e-mail van de SG Bas van den Dungen aan alle medewerkers, waarin ook kwetsbare onderwerpen vanuit persoonlijk perspectief worden omschreven.

Moreel leiderschap vertonen, zeker in Corona-tijd, is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De werkomstandigheden zijn anders en veel medewerkers werken op afstand van elkaar. Integriteit wordt juist in crisistijd op de proef gesteld, waarbij situaties vragen om snelle besluitvorming. De commissie adviseert om aandacht te hebben voor de druk en stress die leidinggevendens ervaren en juist nu aandacht te hebben voor morele besluitvorming, elkaar een spiegel voorhouden, voldoende tegenspraak en in gesprek met elkaar blijven.

Bijlage – Aanleiding, achtergrond en aanpak

Aanleiding en achtergrond

Bij besluit van 1 november 2017 heeft de SG van het ministerie van Financiën de tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst ingesteld (hierna: commissie). De commissie is een aanvulling op de bestaande meldinginfrastructuur bij de Belastingdienst. Elke medewerker die werkt of heeft gewerkt voor de Belastingdienst en een (vermoeden van) integriteitsschending of misstand wil melden kan zich melden bij onze commissie.

De commissie heeft in de verlenging van het instellingsbesluit een aanvullende opdracht gekregen om in mei 2020 een advies uit te brengen aan de SG over de optimale structurele borging van integriteitsmeldingen bij de Belastingdienst en de daarvoor meest passende infrastructuur die als voldoende onafhankelijk en veilig wordt beschouwd.

Aanpak

Op basis van de werkzaamheden van de commissie en eerdere gesprekken met betrokkenen actief op het vlak van integriteit bij de Belastingdienst in de afgelopen tweeënehalf jaar is ervaring opgedaan met de bestaande integriteitsinfrastructuur. Een deel van deze ervaringen zijn verwerkt in de halfjaarlijkse rapportages die in de afgelopen periode zijn besproken met de SG en pSG. Voor het samenstellen van dit advies zijn aanvullende gesprekken gevoerd met:

- [] Landelijke Vertrouwenspersoon Belastingdienst.
- [] – Programmamanager Integriteit Belastingdienst.
- [] en [] – externe Personeelsraadspersonen Belastingdienst.
- [] (Coördinator OIF), [] (Coördinator interne onderzoeken) en [] (beleidsondersteuner BVA), Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF)
- [] – Teamcoördinator eenheid O&P SG-cluster
- Vakcentrales – [] (CMHF), [] (CNV Overheid), [] [] (AC/NCF), [] (FNV Overheid).
- Mw. Frances Diepstraten (plv. DG) en [] (topmanager bureau ABD).
- [] – Adviesbureau []
- [] en [], Departementaal Georganiseerd Overleg (DGO) Financiën.
- [] – Algemeen Directeur Centrale Administratieve Processen.
- [] – teamleider ‘Voortdurend Verbeteren’, Directie Centrale Administratieve Processen.