



Belastingdienst

Jaarverslag integriteit 2021

Belastingdienst



Inhoud

Integriteit als kernwaarde van de Belastingdienst	3
1. Inzet op integriteit in 2021	5
1.1 Preventie en bewustwording	5
1.2 Beleid en regelgeving	6
1.3 Bestuurlijke informatievoorziening	7
2. Signalen en integriteitskwesties in 2021	8
2.1 Eindrapportage raadspersonen	8
2.2 Jaarrapportage 2021 Commissie Integriteit Financiën	9
2.3 Signalen bij vertrouwenspersonen	9
2.4 Overzicht van integriteitsschendingen in 2021	11
Tot slot	12



Integriteit als kernwaarde van de Belastingdienst

Binnen de Nederlandse Rijksoverheid heeft de Belastingdienst de taak om eerlijk en zorgvuldig belastingen en premies te heffen en te innen. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan de bescherming van de samenleving tegen ondermijnende criminaliteit. Met deze maatschappelijke taak werken we aan een leefbaar en veilig Nederland. We hebben daarvoor vergaande bevoegdheden en toegang tot allerlei privacygevoelige gegevens. Zo mogen we boetes opleggen, doorzoeken verrichten, eigendommen in beslag nemen en mensen in hechtenis laten nemen. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee, zeker in onze open samenleving.

De Belastingdienst hecht dan ook veel waarde aan integriteit. Integer handelen is een belangrijk onderdeel van onze professionele verantwoordelijkheid en ons vakmanschap. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat wij zorgvuldig en integer met onze informatie en bevoegdheden omgaan. Dat vertrouwen ontstaat alleen als we integer handelen.

De afgelopen jaren kwam dit vertrouwen onder druk te staan, onder andere als gevolg van de toeslagenaffaire, maar ook door de onzorgvuldige omgang met gegevens van burgers in de Fraude Signalering Voorziening en het weigeren van verzoeken tot minnelijke schuldhelpverlening op onjuiste gronden. Deze gebeurtenissen hadden en hebben (ingrijpende) gevolgen voor de betrokken burgers. Dit raakt onze medewerkers, die dagelijks naar eer en geweten hun werk

doen. We hebben als organisatie fouten gemaakt, en daar is terecht veel aandacht voor. Tegelijkertijd zien we dat onze medewerkers in hun interactie met burgers en bedrijven geconfronteerd worden met de gevolgen van negatieve (media-) aandacht. Dit doet veel met onze medewerkers. We werken er hard aan om het vertrouwen intern en extern weer op te bouwen en dat doen we op allerlei manieren, zoals vermeld in ons [Jaarplan 2022](#).

Integriteit en cultuur zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Onze ambitie is een open en inclusieve cultuur, waarin dilemma's besproken worden, er ruimte is voor tegenspraak en medewerkers zich veilig voelen om tijdig signalen af te geven. We hebben de afgelopen jaren stappen gezet om die ambitie te realiseren, maar beseffen ook dat we er nog niet zijn. Voor ons speciaal hierop gerichte cultuur- en leiderschapsprogramma verwijzen we naar de reguliere voortgangsrapportages. In dit jaarverslag leggen we verantwoording af over de wijze waarop wij in 2021 specifiek op het ondersteunen van integer handelen hebben ingezet.

Werken aan een bredere blik op integriteit

Programmamanager Integriteit Anke van Heur: 'Integriteit zit hem in de persoonlijke keuzes die je maakt. Als je heel rigide opereert volgens de letter van de wet, hoeft dat nog niet integer te zijn. Daarom ben ik zo trots op de omslag die we hierin als werkgever in 2021 hebben gemaakt. We kijken nu anders naar integer gedrag. Als een collega schulden had en we merkten dat er beslag werd gelegd op zijn loon, vonden we dat eerst een integriteitsvraag, want zo iemand kan chantabel zijn. Nu zien we dat als een hulpvraag. We denken nu: wacht even, we moeten onze medewerker hulp aanbieden. Zo nemen we onze verantwoordelijkheid als werkgever.'

Waar we ons nog in kunnen verbeteren is een bredere blik op integriteit. We hebben het nu vaak over kleine praktische vragen zoals: mag ik dit geschenk wel aannemen. Maar integer gedrag is meer dan dat. Het gaat zeker ook om: hoe stel ik mij op tegenover de buitenwereld en wat is het effect van ons handelen. Die aandachtverschuiving gaat langzaam, omdat we dat als grote organisatie met zijn allen moeten doen. Door het gesprek erover aan te gaan en het onderwerp integriteit te blijven agenderen, proberen we dat te bereiken. Dat is waar we als Belastingdienst naar streven.'



1. Inzet op integriteit in 2021

1.1 Preventie en bewustwording

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels en afspraken. Soms is er geen duidelijk antwoord op de vraag of iets integer is en is voor meerdere standpunten iets te zeggen. Daarom vinden we het belangrijk om dit soort morele dilemma's in de organisatie te bespreken. We besteden dan ook regelmatig aandacht aan integriteit tijdens teamoverleggen, workshops, webinars en artikelen op ons intranet. Er is een netwerk van contactpersonen ingericht die kunnen ondersteunen bij preventie en bewustwording. Het integriteitsnetwerk bestaat onder andere uit vertrouwenspersonen en integriteitscoördinatoren.

In 2020 hebben we ingezet op het versterken van preventieve en organisatorische voorzieningen op het gebied van integriteit, het actualiseren en waar nodig aanvullen van beleid en regelgeving, het frequent communiceren over integriteit en het verbeteren van de bestuurlijke informatievoorziening. In 2021 bouwden we daarop voort door middel van de volgende acties:

- We gaven ruim aandacht aan het herkennen van en omgaan met signalen van medewerkers. Zo actualiseerden we een leidraad voor leidinggevenden die hen helpt bij het omgaan met signalen over integriteitskwesties en de communicatie daarover. Ook versterkten we de signaleringsfunctie van vertrouwenspersonen.
- We investeerden in de professionalisering van verschillende rollen in het integriteitsnetwerk. De bezetting van integriteitscoördinatoren (ico's) is op sterkte gebracht en we verbeterden de uitwisseling tussen ico's onderling in het maandelijkse overleg van integriteitscoördinatoren. Daarnaast werkten we aan de professionalisering van vertrouwenspersonen, onder andere door intervisie en bijscholing, in lijn met de rijksbrede Leidraad Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen.

- We investeerden in communicatie over integriteit, met als doel het gesprek over integriteit op gang te houden, integriteitsdilemma's bespreekbaar te maken en medewerkers actief te laten meedenken over integriteitsdilemma's. De informatie over integriteit op intranet hebben we in 2021 geactualiseerd en uitgebreid en we deden onderzoek naar de vindbaarheid van informatie over integriteit op intranet. Ook publiceerden we periodiek artikelen over integriteit op het intranet van de Belastingdienst, bijvoorbeeld over vertrouwenspersonen, fiscale integriteit en integriteitsdilemma's uit de praktijk.
- We organiseerden diverse webinars en workshops voor medewerkers en leidinggevendenden, bijvoorbeeld in het kader van de rijksbrede Week van de Integriteit. Ook besteedden we aandacht aan het bespreken van integriteit en morele dilemma's in teamoverleggen. Daarnaast hebben we het cursusaanbod op het gebied van integriteit in 2021 opnieuw aanbesteed.
- Nieuwe medewerkers bij de Belastingdienst volgen een onboardingtraject waarin zij de organisatie leren kennen en leren waar de Belastingdienst voor staat. Ze leggen dan ook de eed of belofte af. Daarmee zweren of beloven zij integer te handelen. In 2021 ontwikkelden we als onderdeel van deze onboarding een digitale terugkomdag over integriteit. Daarin leren medewerkers hoe je stapsgewijs tot een zorgvuldige afweging kunt komen als je met een dilemma zit. Deze digitale terugkomdag verving in 2021 de fysieke terugkomdag over integriteit, die vanwege de coronamaatregelen niet kon doorgaan.

1.2 Beleid en regelgeving

Het uitgangspunt van het integriteitsbeleid van de Belastingdienst is vertrouwen in onze medewerkers. Zij zetten zich dagelijks in voor het werk van de Belastingdienst. Als werkgever ondersteunen we onze medewerkers zo goed mogelijk bij het integer handelen, beschermen wij hen tegen integriteitsrisico's en helpen we hen om te gaan met het complexe krachtenveld tussen politiek, media, burgers en bedrijven.



Het kader voor goed ambtenaarschap is beschreven in de Gedragscode Integriteit Rijk, die geldt voor alle medewerkers van het Rijk. Het ministerie van Financiën geeft een aanvulling op die gedragscode met een aantal specifieke kernwaarden en normen. Er zijn thema's die voor Financiën extra belangrijk zijn, omdat ze in nauw verband staan met onze kernwaarden en werkprocessen. Dat zijn: fiscale en financiële verplichtingen, omgaan met (voor)kennis, vertrouwelijke en gevoelige informatie en (fiscale) nevenwerkzaamheden. Daarnaast kent de Belastingdienst specifieke procedures, zoals rond beveiligingsincidenten en (vermoedens van) integriteitsschendingen.

In 2021 hebben we op dit terrein ingezet op de volgende punten:

- De doorlichting van het departementale meld- en advieslandschap is in 2021 afgerond. Eén van de conclusies uit deze doorlichting was dat het meld- en advieslandschap voor melders overzichtelijker gemaakt moet worden. Er zijn verschillende loketten waar medewerkers terecht kunnen met integriteitsvragen en dilemma's of voor het melden van een integriteitskwestie. Daardoor is het voor medewerkers niet altijd duidelijk bij wie ze met welke vraag of kwestie moeten zijn. Binnen de Belastingdienst hebben we mede daarom ons decentrale meldpunt voor integriteitskwesties versterkt. De eerste aanspreekpunten voor medewerkers van de Belastingdienst als het gaat om integriteit zijn de (direct) leidinggevende en vertrouwenspersonen. Medewerkers kunnen ook meldingen doorgeven aan het Meldpunt Integriteit Belastingdienst, dat voor ondersteuning zorgt bij de opvolging van meldingen.
- De Commissie advisering ontheffing geheimhoudingsplicht is per 1 juli 2021 ingesteld. Het ministerie van Financiën heeft een grote verantwoordelijkheid in het opstellen en het evalueren van én in het toezien op fiscale wet- en regelgeving. We verwachten van onze medewerkers dat zij hun fiscale verplichtingen naleven, omdat dit één van de kernwaarden en werkprocessen van onze organisatie betreft. Medewerkers van Financiën worden fiscaal niet anders behandeld dan andere belastingplichtigen. Informatie over het nakomen van fiscale verplichtingen door medewerkers komt niet zomaar bij de werkgever terecht. Alleen als de inspecteur een vermoeden heeft van een ernstige integriteitsschending, kan de werkgever in beeld komen. In dat geval moet de inspecteur eerst verzoeken tot ontheffing van de geheimhoudingsplicht. De adviescommissie adviseert vervolgens de staatssecretaris via de hoofddirecteur Fiscale en Juridische Zaken over het al dan niet verlenen van de ontheffing van de geheimhoudingsplicht. Aan de adviescommissie worden alleen volledig geanonimiseerde dossiers voorgelegd en hun advies betreft alleen de mogelijke ontheffing van de geheimhoudingsplicht.
- We hebben voorbereidingen getroffen voor het implementeren van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders.

1.3 Bestuurlijke informatievoorziening

Bij de Belastingdienst werken ruim 25.000 medewerkers verdeeld over 21 directies. Dat vraagt om een goede organisatie van de integriteitsketen en een adequate inrichting van de bestuurlijke informatievoorziening. In 2021 hebben we ingezet op de volgende punten:

- In samenwerking met het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën investeerden we in het goed op elkaar afstemmen van het departementale registratiesysteem van meldingen van vermoedens van integriteitsschendingen en het eigen registratiesysteem van de Belastingdienst.
- Directies rapporteren viermaandelijks over de in hun jaarcontracten opgenomen doelstellingen op het gebied van integriteit.
- Integriteitscoördinatoren gaan periodiek in gesprek met het MT van hun directie over ontwikkelingen, trends, signalen en activiteiten op het terrein van integriteit binnen de directie.
- Vertrouwenspersonen gaan jaarlijks in gesprek met directeuren over de trends in de signalen die vanuit de betreffende directie bij de vertrouwenspersonen terechtkomen.





2. Signalen en integriteitskwes­ties in 2021

2.1 Eindrapportage raads­personen

Tussen 1 april 2020 en 1 juli 2021 konden medewerkers van de Belastingdienst, de dienst Toeslagen en de Douane met signalen over mogelijke onrechtmatigheden en vermoedens van misstanden terecht bij twee onafhankelijke personeelsraads­personen. De personeelsraads­personen zijn in deze periode benaderd door 55 personen uit de Belastingdienst, de dienst Toeslagen en de Douane. Daarvan zetten 8 personen hun melding niet door, van wie 4 omdat ze repercussies vreesden. Daarnaast voerden de raads­personen een groot aantal gesprekken in de organisatie.

In september 2021 brachten de raads­personen een eindrapport uit. Daarin constateren zij dat er sinds het begin van hun aanstelling al verschillende stappen zijn gezet om ervoor te zorgen dat signalen van medewerkers beter gehoord en opgevolgd worden. Tegelijkertijd benoemen zij verschillende thema's waarop verdere verbetering mogelijk is. Zo vragen zij aandacht voor een goede verbinding en open dialoog tussen leidingge­venden en medewerkers. Onze ambitie is een open en inclusieve cultuur, waarin burgers en bedrijven centraal staan, dilemma's bespreekbaar zijn en er ruimte is voor tegenspraak. Het rapport van de raads­personen laat zien dat het nog niet altijd en overal in de organisatie vanzelfsprekend is dat medewerkers zich veilig voelen om tijdig signalen af te geven. Ook horen zij niet altijd binnen redelijke termijn wat daarmee gebeurt. We blijven ons dan ook onverminderd inzetten om de genoemde open en inclusieve cultuur te realiseren en betrekken daarin de aanbevelingen van de raads­personen.

2.2 Jaarrapportage 2021 Commissie Integriteit Financiën

Medewerkers die een vermoeden van een integriteitsschending of misstand willen melden, maar dit niet binnen de Belastingdienst willen doen, kunnen ook terecht bij de Commissie Integriteit Financiën. De externe commissieleden zijn toegankelijk voor alle medewerkers. Ook oud-medewerkers en inhuurkrachten kunnen bij de commissie terecht. Medewerkers, oud-medewerkers en inhuurkrachten kunnen met hen vertrouwelijk in gesprek en advies vragen over hoe te handelen.

Eind januari 2022 heeft de commissie een jaarrapportage 2021 opgeleverd. De bevindingen en aanbevelingen in deze rapportage hebben betrekking op het gehele ministerie. De commissie vraagt onder andere aandacht voor de complexiteit van het meldlandschap, de sociale veiligheid binnen het ministerie van Financiën, en voor de zorg en communicatie bij persoonsgerichte onderzoeken naar een medewerker. De bevindingen van de commissie sluiten aan bij de conclusies van de personeelsraadspersonen. Tussen de DG Belastingdienst en de commissieleden vindt periodiek overleg plaats over de signalen en opvolging daarvan bij de Belastingdienst.

2.3 Signalen bij vertrouwenspersonen

Het ministerie van Financiën heeft bijna 60 vertrouwenspersonen met wie medewerkers vertrouwelijk in gesprek kunnen gaan wanneer zij zijn geconfronteerd met ongewenste omgangsvormen of vermoedens van integriteitsschendingen. Zij zijn er om een luisterend oor te bieden, informatie en advies te geven en zo nodig door te verwijzen naar het juiste loket. Ook kunnen zij medewerkers zo nodig ondersteunen bij het indienen van een klacht. De vertrouwenspersonen registreren hun meldingen geanonimiseerd.



In 2021 zijn 630 signalen gemeld bij de vertrouwenspersonen van het ministerie van Financiën. Hiervan waren 387 meldingen afkomstig van de Belastingdienst. Er is sprake van een afname van gemelde signalen bij vertrouwenspersonen ten opzichte van 2020 (387 in 2021 vs. 455 in 2020). De vertrouwenspersonen noemen als vermoedelijke verklaring van deze afname het thuiswerken vanaf half maart 2020 vanwege COVID-19. Relatief veel gemelde signalen hadden betrekking op arbeidsverhoudingen (44%). Bij meer dan de helft van de meldingen was de leidinggevende degene over wie de melding ging (52%). Veel spanningen tussen

leidinggevend en medewerkers zijn daarbij te herleiden tot onvoldoende of slechte communicatie. Na interventie door de vertrouwenspersoon was de situatie in veel gevallen genormaliseerd (62%).

De vertrouwenspersonen benoemen communicatie tussen medewerkers en het management als een blijvend punt van aandacht. Misverstanden en conflicten kunnen in de periode waarin voornamelijk digitaal wordt samengewerkt snel op de loer liggen. Het blijft cruciaal om verdraagzaam te zijn en te accepteren dat er een verschil van mening mag zijn. Het is belangrijk om naar elkaar te luisteren zonder aannames te doen. Een gevoel van intimidatie en het ervaren van druk door leidinggevend is in 2021 een veelvoorkomende melding. Dit lijkt vaak veroorzaakt te worden door de wijze van communiceren.

Het aantal medewerkers dat zich daadwerkelijk meldt bij één van de vertrouwenspersonen, geeft geen totaalbeeld van wat er speelt. De vertrouwenspersonen geven aan dat medewerkers zich niet altijd melden, uit angst voor de gevolgen. Zelfs de stap naar de vertrouwenspersoon vormt voor sommige medewerkers al een drempel. Dit betekent dat er mogelijk signalen onder de radar blijven.

Tot slot noemen de vertrouwenspersonen de weerslag op de organisatie als gevolg van de aanhoudende media-aandacht voor het ministerie van Financiën. In gesprekken met vertrouwenspersonen geven medewerkers aan dat zij een krachtig tegengeluid van het ministerie van Financiën in de media missen. De negatieve aandacht van zowel de media als de politiek weerhoudt medewerkers ervan kritisch te zijn. Volgens de vertrouwenspersonen is het aannemelijk dat zij bang zijn om in de toekomst te worden afgerekend op hun kritische uitlatingen.

Openstaan voor andere zienswijzen

Vertrouwenspersoon bij de Belastingdienst Quirine Witsen Elias: 'Ik vind het belangrijk dat mensen een plek hebben binnen de Belastingdienst, waar ze zonder invloed van machtsverhoudingen hun verhaal kunnen doen. In de omgang zijn we binnen de Belastingdienst misschien wel informeel. Maar er zit vaak toch een hoop hiërarchie verscholen achter de sociale conventies. Sommige mensen vinden dat moeilijk. Ze stappen niet snel naar hun leidinggevende. Uit angst voor de eigen positie, of uit angst om zich kwetsbaar op te stellen.

Als mensen niet goed communiceren met elkaar, dan ontbreekt de voorwaarde om zaken op te lossen. Mensen lopen langer door met dingen die hen dwarszitten en maken het daardoor vaak groter dan het is. Wat ik vanuit mijn rol als vertrouwenspersoon wil meegeven is: Sta open voor tegenspraak. Zorg ervoor dat je collega's zich vrij voelen om zich uit te spreken en sta open voor andere zienswijzen. Zo creëer je een veilige werkomgeving.'

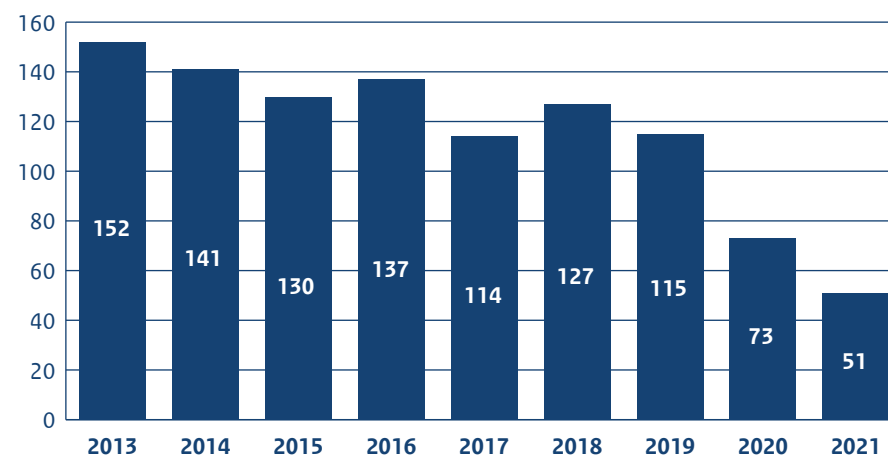
2.4 Overzicht van integriteitsschendingen in 2021

Na afloop van ieder jaar wordt gerapporteerd over het aantal afgedane vermoedelijke en (deels) aangetoonde integriteitsschendingen. Door een vergelijking met voorgaande jaren kunnen trends worden gesignaleerd en kan waar mogelijk naar verklaringen hiervoor worden gekeken. Uit de inventarisatie van het aantal vermoedelijke en (deels) aangetoonde integriteitsschendingen van 2021 komen de volgende trends naar voren:

- In 2021 wijkt het aantal vermoedelijke en (deels) aangetoonde integriteitsschendingen af van 2020 en het langjarig gemiddelde over de jaren 2013 tot en met 2020. Dit betreft zowel het aantal schendingen als de wijze van afhandeling. Hiervoor zijn verschillende verklaringen aan te wijzen.
- Bij het vaststellen van het aantal vermoedelijke en (deels) aangetoonde integriteitsschendingen over het jaar 2021 zijn de loonbeslagen niet meer meegerekend. In 2021 is als onderdeel van de evaluatie van het nieuwe beleid omtrent de nakoming van financiële verplichtingen afgesproken, dat binnen het ministerie van Financiën een loonbeslag pas als een vermoedelijke integriteitsschending wordt geregistreerd als sprake is van bijkomende omstandigheden (bijvoorbeeld het niet nakomen van afspraken die zijn gemaakt in het schuldhulptraject). Dit heeft geleid tot een daling van het totale aantal vermoedelijke integriteitsschendingen dat is geregistreerd.
- In 2021 zijn 51 vermoedelijke en (deels) aangetoonde integriteitsschendingen afgehandeld. Er is zowel ten opzichte van 2020 (73) als het langjarig gemiddelde (116) sprake van een afname van het aantal integriteitsschendingen dat is geregistreerd. Het is op dit moment nog te vroeg om conclusies te verbinden aan deze daling. We blijven de komende jaren monitoren of deze trend doorzet.
- De afhandeling in 2021 wijkt licht af van 2020. Procentueel beschouwd zijn er iets meer schendingen afgedaan met een disciplinaire maatregel (18 procent in 2021 vs. 13 procent in 2020). In absolute aantallen daalde het aantal bestraffingen van 23 in 2020 naar 8 in 2021.

- Het aantal keren dat de arbeidsovereenkomst door de werkgever is beëindigd wegens een integriteitsschending (ontslag door tussenkomst van een rechter) nam verder af (van 2 in 2020 en naar 1 in 2021).

Aantal vermoedelijke en (deels) aangetoonde integriteitsschendingen DGBD (ex loonbeslag)



- De oorzaken voor de verschillen tussen 2021 en de voorgaande jaren moeten gezocht worden in:
 - De invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) per 1 januari 2020. De reeds in 2020 ingezette daling van het aantal schendingen door invoering van deze wet en de daarmee samenhangende overgang naar het reguliere arbeidsrecht, lijkt blijvend te zijn. Binnen het reguliere arbeidsrecht en de CAO Rijk wordt anders omgegaan met disciplinaire straffen (zo kunnen straffen niet meer voorwaardelijk worden opgelegd) en worden er – meer dan in het ambtenarenrecht – vaststellingsovereenkomsten gesloten.

- De gewijzigde (arbeids)omstandigheden door COVID-19. Thuiswerken brengt onder andere met zich mee dat er minder direct zicht is op wat de medewerker doet. Het is daardoor niet uitgesloten dat enkele integriteitsschendingen onopgemerkt zijn gebleven.
- Het in 2020 gewijzigde beleid ten aanzien van het niet nakomen van financiële verplichtingen (loonbeslagen) zorgt voor een (blijvende) daling van het aantal schendingen ten opzichte van de jaren daarvoor. Bij het nieuwe beleid ligt de nadruk op goed werkgeverschap in plaats van het sanctioneren van het niet nakomen van financiële verplichtingen. Er is meer aandacht gekomen voor preventie van schuldenproblematiek en goede zorg voor medewerkers die (mogelijk) financiële problemen hebben.
- Vanwege de instelling en het opstarten van de Commissie advisering ontheffing fiscale geheimhoudingsplicht per 1 juli 2021, zijn in 2021 (bijna) geen fiscale ontheffingen verleend. Hierdoor zijn er minder meldingen van mogelijke fiscale schendingen bij de werkgever aangekaart. Mogelijk leidt de huidige werkvoorraad van de commissie tot een lichte toename van het aantal meldingen van mogelijke fiscale schendingen in 2022. Op dit moment is niet duidelijk of en in hoeverre dit daadwerkelijk het geval zal zijn.

Tot slot

Integriteit is en blijft een belangrijk thema voor de Belastingdienst. We blijven dan ook onverminderd werken aan ons doel, dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat wij zorgvuldig en integer met onze informatie en bevoegdheden omgaan.



