

# Een Weerbare Belastingdienst

Een onderzoek naar de beheersing van corruptierisico's door  
de Belastingdienst

---

Onze ref.: PH/NC/cw A2300029167  
Amstelveen, 7 december 2023



# Inhoud

<b>1</b>	Inleiding	3
<b>2</b>	Modus operandi	8
<b>3</b>	Maatregelen	14
<b>4</b>	Integriteitscultuur	23
<b>5</b>	Conclusies	31
<b>6</b>	Aanbevelingen	34
<b>Bijlagen</b>		
<b>I</b>	Leden begeleidingscommissie	39
<b>II</b>	Afstemming begeleidingscommissie	41
<b>III</b>	Literatuurlijst	43
<b>IV</b>	Normenkader	46
<b>V</b>	Resultaten vragenlijst	50

**1**

# Inleiding



# 1. Inleiding (1/4)

## 1. Achtergrond en vraag

De afgelopen jaren is een toename te zien in de vermenging van de onderwereld in de bovenwereld. Naast vergismoorde, afpersing en liquidaties leidt dit ook steeds meer tot agressie, intimidatie en ondermijnende invloeden bij overheden. De Belastingdienst wil inzicht verkrijgen in de (mogelijke) kwetsbaarheden omtrent corruptie en ongewenste invloeden van derden. Bovendien wil de Belastingdienst toetsen welke kenmerken en ontwikkelingen in de organisatie- en werkprocessen in verband kunnen worden gebracht met deze (mogelijke) kwetsbaarheden. Om zijn medewerkers te beschermen en weerbaar te maken tegen ongewenste invloeden van derden heeft de Belastingdienst als ambitie om de corruptie-aanpak voortdurend te verbeteren.

Op basis van een onafhankelijk en objectief onderzoek wil de Belastingdienst graag inzicht krijgen in de actuele modus operandi van criminele organisaties met betrekking tot het corrumpen van belastingdienstmedewerkers. De Belastingdienst heeft KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) gevraagd dit onderzoek te verrichten en op basis daarvan deze rapportage op te stellen. Daarnaast wil de Belastingdienst toetsen of de huidige beheersmaatregelen tegen corruptierisico's voldoende effectief en efficiënt zijn in het licht van voornoemde modus operandi en/of dat versterkende maatregelen nodig zijn. De hoofdvraag van het onderzoek valt uiteen in twee kernvragen:

- 1) *Sluit de huidige aanpak van de Belastingdienst, gericht op het voorkomen van het corrumpen van de organisatie en/of zijn medewerkers, afdoende aan bij de ontwikkelingen binnen criminele organisaties op dit terrein? In hoeverre zijn er witte vlekken in de corruptie-aanpak van de Belastingdienst?*
- 2) *Hoe kan de Belastingdienst zijn corruptie-aanpak, gericht op het beschermen van de organisatie en zijn medewerkers tegen ongewenste invloeden van derden, duurzaam en toekomstbestendig versterken?*

Om antwoord te geven op de hoofdvraag is het onderzoek onderverdeeld in vier onderzoeksvragen:

- 1) *Welk beeld is er op basis van eerder uitgevoerd (wetenschappelijk) onderzoek te schetsen over de wijze waarop criminele organisaties hun corrumpende activiteiten vormgeven of veranderen?*

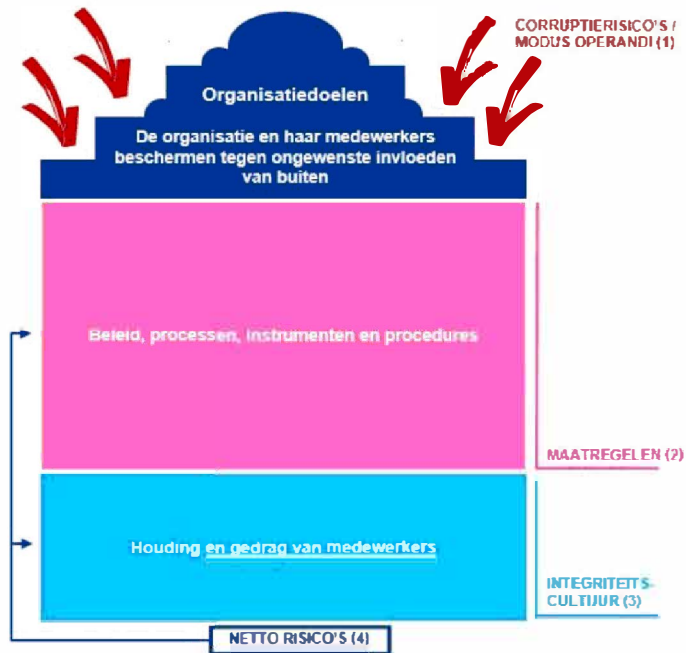
- 2) *In hoeverre dragen de activiteiten die de Belastingdienst onderneemt in het kader van zijn corruptie-aanpak daadwerkelijk bij aan het onderkennen en beheersen van het risico op ongewenste invloeden van derden? En op welke wijze kan de Belastingdienst de maatregelen toekomstbestendig maken en hier wendbaar in optreden?*
- 3) *Welke activiteiten of versterkende maatregelen zou de Belastingdienst kunnen intensiveren of verdiepen om de risico's van ongewenste invloeden van derden nog verder te beheersen?*
- 4) *Van welke in te zetten of ingezette activiteit is het meeste effect te verwachten, gespecificeerd in effecten op de korte termijn en effecten op de lange termijn? En op welk terrein zal dit effect zichtbaar zijn?*



# 1. Inleiding (2/4)

## 2. Onderzoeksmodel

In het onderzoek dat in deze rapportage wordt beschreven is zowel aandacht besteed aan de wijze waarop criminele organisaties corruptie plegen als aan de wijze waarop de Belastingdienst zijn corruptie- en integriteitsaanpak heeft ingericht. Hiervoor wordt het volgende onderzoeksmodel gebruikt (Figuur 1).



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Dit model bestaat uit drie lagen:

1. Corruptierisico's: Het in kaart brengen van actuele corruptierisico's in relatie tot ondermijnende criminaliteit\*, op basis van de modus operandi van criminelen. KPMG bepaalt eveneens hoe groot deze risico's zijn en waar en op welke wijze deze zich kunnen manifesteren binnen de Belastingdienst. Onder corruptie wordt het volgende verstaan: het misbruik van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin ([www.transparency.nl](http://www.transparency.nl)).
2. Maatregelen: Het in kaart brengen van de huidige beheersmaatregelen, en het bepalen hoe weerbaar de Belastingdienst is, kijkend naar de opzet en kwaliteit van deze maatregelen in relatie tot de bij punt 1 geïnventariseerde corruptierisico's. KPMG hanteert bij de beoordeling van de maatregelen een normenkader (zie Bijlage IV).
3. Integriteitscultuur: Een analyse van de kwaliteit van de huidige integriteitscultuur, aan de hand van een vragenlijst die is gebaseerd op het KPMG-cultuurmodel (zie Hoofdstuk 4, Bijlage IV en Bijlage V). Op basis hiervan kan worden bepaald wat het uiteindelijke effect is van de beheersmaatregelen op de houding en het gedrag van belastingdienstmedewerkers.\*\*

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

\* Waar KPMG in het vervolg van dit rapport spreekt over 'corruptie' of 'corruptierisico's', worden hiermee corruptie en corruptierisico's in relatie tot ondermijnende criminaliteit bedoeld.

\*\* KPMG ziet integriteitscultuur als een breder begrip dan corruptie alleen. Corruptie ziet KPMG als een vorm van niet-integer gedrag. Integriteit, ofwel het goede doen vanuit goede intenties voor een goed doel, is een positieve tegenhanger om niet-integer gedrag zoals corruptie te vermijden. Op het moment dat de integriteitscultuur in de organisatie van onvoldoende kwaliteit is, vergroot dit de kans op niet-integer gedrag waaronder corruptie. Wanneer in het rapport wordt gesproken over corruptie-aanpak, dan ziet KPMG dat als onderdeel van de bredere integriteitsaanpak.

# 1. Inleiding (3/4)

## 3. Aanpak

Het onderzoek is in twee fases onderverdeeld, namelijk de (wetenschappelijke) omgevingsanalyse (fase 1) en het organisatieonderzoek (fase 2), waarbij zowel gebruik is gemaakt van kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden.

Gedurende het hele traject is KPMG ondersteund door een projectteam bestaande uit medewerkers van de Belastingdienst die betrokken zijn bij het Programma Weerbaarheid Ondermijning Belastingdienst (hierna: PWOB), het programma waar dit onderzoek onderdeel van uitmaakt. Het projectteam heeft KPMG procesmatig ondersteund door onder andere het aanleveren van benodigde documentatie en het inplannen van interviews met daarvoor relevante personen. Ook heeft het projectteam KPMG periodiek geïnformeerd over de voortgang van het PWOB. Bovendien hebben de experts uit het projectteam inhoudelijke inbreng geleverd op het onderzoek. Verder is er door de Belastingdienst voor dit onderzoek een begeleidingscommissie aangesteld. De begeleidingscommissie heeft inhoudelijke en procesmatige feedback gegeven met als doel de kwaliteit van het onderzoek te vergroten. In Bijlage I is een overzicht opgenomen van de leden van de begeleidingscommissie. Bijlage II betreft een overzicht van de afstemmingsmomenten met de begeleidingscommissie en hetgeen tijdens deze bijeenkomsten is besproken. Het onderzoek heeft betrekking op alle organisatieonderdelen van de Belastingdienst.

De onderzoeksfases worden hieronder in meer detail beschreven.

### Fase 1: (Wetenschappelijke) omgevingsanalyse

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

1. **Analyseren van (wetenschappelijke) publicaties:** Om inzicht te krijgen in de modus operandi van criminelen zijn (wetenschappelijke) publicaties bestudeerd uit de periode 2010 tot en met 2023. Daarnaast zijn enkele standaardwerken gebruikt die voor 2010 zijn verschenen. De gehele literatuurlijst is in Bijlage III terug te vinden.
2. **Interviews met externe experts en ophalen best practices:** Er zijn elf externe experts geïnterviewd. Dit betreft wetenschappers en deskundigen die relevante

kennis hebben over de wijze waarop criminele organisaties hun corrumperende activiteiten vormgeven of veranderen.

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

### Fase 2: Organisatieonderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit en effectiviteit van de activiteiten die de Belastingdienst onderneemt (dan wel in gang kan zetten) in het kader van het weerbaarheidsmanagement, is gebruikgemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. De uitgevoerde activiteiten worden hier toegelicht:

1. **Analyse van interne (beleids-)documenten:** de Belastingdienst heeft diverse (beleids-)documenten aangeleverd, opgesteld in de afgelopen 5 jaar.\* Dit betreft onder meer documenten rond de huidige integriteits- en corruptierisico's, zoals rapportages over monitoring/logging en agressiemeldingen. Bovendien betreft het documenten rondom (de getroffen activiteiten in het kader van) de corruptie-aanpak en de voortgang van de implementatie hiervan, zoals jaarverslagen en jaarplannen.
2. **Vragenlijst:** om inzicht te krijgen in de aard en kwaliteit van de integriteitcultuur is op aselecte wijze een vragenlijst uitgezet onder 3.500 van de ongeveer 28.000 belastingdienstmedewerkers (als zogenoemde 0-meting). De vragenlijst is ontwikkeld in samenwerking met het projectteam. De vragenlijst bevat specifieke vragen ten aanzien van corruptie. De vragenlijst is op 20 juni 2023 met 2.500 belastingdienstmedewerkers gedeeld en op 3 juli 2023 hebben een aanvullende 1.000 belastingdienstmedewerkers de uitnodiging ontvangen. Op 17 juli 2023 is de vragenlijst gesloten. Ruim 1.200 respondenten hebben de vragenlijst volledig ingevuld. Dit betekent dat er een respons van 35% is behaald. Met dit responspercentage is het mogelijk om conclusies te trekken uit de algemene resultaten met een betrouwbaarheidsniveau van 99% en een foutmarge van 4%. Conclusies over uitsplitsingen op basis van verschillende achtergrondvariabelen kunnen verschillende betrouwbaarheidsniveaus hebben.

\* KPMG heeft dit onderzoek gebaseerd op documentatie die tot en met 27 november 2023 is ontvangen.

# 1. Inleiding (4/4)

3. *Interviews*: er zijn veertien interviews afgenomen met belastingdienstmedewerkers. In de 1 tot 2 uur durende gesprekken is ingegaan op de huidige risico's ten aanzien van corruptie en op de huidige en geplande maatregelen om deze risico's te beheersen. Bovendien zijn de resultaten van de integriteitscultuurmeting besproken om een beeld te krijgen van de onderliggende oorzaken van de resultaten van de meting.
4. *Focusgroepen*: er zijn twee focusgroepen georganiseerd. De eerste focusgroep bestond uit vijftien experts op het gebied van veiligheid en integriteit binnen de Belastingdienst (hierna: de expertfocusgroep). Tijdens deze focusgroep zijn de concept conclusies en aanbevelingen getoetst. De tweede focusgroep bestond uit tien belastingdienstmedewerkers (zowel medewerkers als leidinggevenden; hierna: de belastingdienstmedewerkersfocusgroep). Tijdens deze focusgroep zijn met name de resultaten van de integriteitscultuurmeting getoetst.

De inzichten uit het organisatieonderzoek dragen bij aan de beantwoording van onderzoeksvraag 2, terwijl de bevindingen uit het omgevingsonderzoek en het organisatieonderzoek tezamen bijdragen aan de beantwoording van onderzoeksvragen 3 en 4.

## 4. Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken van deze rapportage zijn de bevindingen van de (wetenschappelijke) omgevingsanalyse (modus operandi) en het organisatieonderzoek beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen bevindingen afkomstig uit (wetenschappelijke) publicaties en ervaringen en percepties van externe experts en belastingdienstmedewerkers.

## 5. Verspreidingskring

De verspreidingskring van dit rapport is beperkt tot u als opdrachtgever voor de opdracht, behoudens wettelijke verplichtingen. De expliciete voorafgaande schriftelijke toestemming van KPMG is noodzakelijk voor het gebruiken van (delen van) het rapport voor andere doeleinden dan overeengekomen, evenals voor het openbaar maken of aan derden verstrekken, citeren van deze rapportage en eraan refereren. Het is u niettemin toegestaan om het rapport beschikbaar te stellen aan de voor u verantwoordelijke ambtsdragers, op voorwaarde dat u hen informeert dat verdere verspreiding door hen (behalve voor eigen intern gebruik) niet is toegestaan zonder de

voorafgaande schriftelijke toestemming van KPMG en dat KPMG, voor zover toegestaan volgens de wet, jegens hen geen verantwoordelijkheid of aansprakelijk aanvaardt voor het rapport.

## 6. Ervaringen KPMG

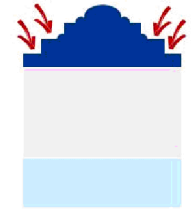
KPMG heeft de samenwerking met de Belastingdienst als coöperatief en welwillend ervaren. De belastingdienstmedewerkers die KPMG tijdens de interviews en de focusgroepen heeft gesproken toonden interesse in het onderzoek en wensten actief bij te dragen. Zowel medewerkers als leidinggevenden hebben desgevraagd tijd vrijgemaakt voor deelname aan interviews en focusgroepen. Ook zijn er verschillende medewerkers en leidinggevenden geweest die uit eigen beweging (aanvullende) informatie aanleverden die voor het onderzoek mogelijk interessant was. Het projectteam van de Belastingdienst heeft KPMG op continue basis ondersteund om het onderzoek in goede banen te leiden. Hierbij merkt KPMG op dat het aanleveren van opgevraagde documentatie doorgaans meer tijd kostte dan gewenst.



**2**

# Modus Operandi

# 2. Modus operandi (1/5)



## 1. Inleiding

De inzichten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op (wetenschappelijke) publicaties, interviews met externe experts en interviews met belastingdienstmedewerkers. KPMG merkt hierbij op dat de externe experts veelal vanuit hun generieke affiniteit met het onderwerp ambtelijke corruptie zijn gesproken, en niet direct vanuit hun specifieke kennis met corruptie binnen het fiscale domein. Uit de inzichten blijkt dat de modus operandi van criminelen bij het corrumpen van belastingdienstmedewerkers veelzijdig is. Inzicht in de modus operandi van criminelen kan duidelijk maken op welke manieren de Belastingdienst kwetsbaar is voor corruptie.

## 2. Bevindingen

### *Persoons- en bedrijfsgegevens zijn onmisbaar voor criminelen*

De Belastingdienst beschikt over een ruime hoeveelheid aan informatie die voor criminelen essentieel kan zijn om hun illegale activiteiten succesvol uit te voeren. Dit is de hoofdmotivatie voor criminelen om belastingdienstmedewerkers te corrumpen. In een recent NRC-artikel van 8 mei 2023 stelt de algemeen directeur van de Rijksrecherche dat er een relatie bestaat tussen gelekte informatie en excessief geweld in het criminele milieu. Hij stelt verder dat criminelen met name op zoek zijn naar persoonsgegevens zoals naam, adres en kentekens. Voor dit soort persoonsgegevens is binnen het criminele milieu veel belangstelling. Dit wordt bevestigd door bijna alle door KPMG geïnterviewde externe experts. Uit meerdere casussen is bovendien gebleken dat belastingdienstmedewerkers onrechtmatig kentekengegevens hebben gedeeld die vermoedelijk zijn te linken aan ripdeals en een liquidatie. De experts geven verder aan dat de Belastingdienst naast persoonsgegevens over aanvullende interessante informatie beschikt. Criminelen zijn namelijk ook op zoek naar welke onderzoeken er lopen tegen hen zelf en/of de eigen organisatie, dan wel tegen concurrerende criminelen en/of criminele organisaties. Ook is het voor criminelen interessant om inzicht te hebben in de omvang van een eventuele financiële schuld die een (rivale) crimineel of een bepaalde (rivale) onderneming heeft.

In het NRC-artikel wordt bovendien het beeld geschetst dat medewerkers van organisaties die belangrijke gegevens beheren, zich niet of nauwelijks bewust zijn van het belang van die gegevens voor criminelen. Verschillende externe experts die

KPMG heeft gesproken onderschrijven deze 'naïviteit' en stellen dat er onder belastingdienstmedewerkers nog onvoldoende besef bestaat van de waarde van de informatie waarover zij beschikken. Dit kan ertoe leiden dat belastingdienstmedewerkers mogelijk de gevaren van het doorspelen van schijnbaar onschuldige informatie niet volledig inzien.

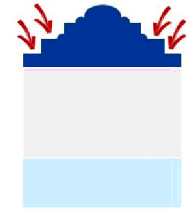
Ook kan dit ertoe leiden dat belastingdienstmedewerkers die minder terughoudend zijn met het online delen van persoonlijke informatie, ook minder noodzaak zien om hun (online) gedrag aan te passen naar een gepast niveau van voorzichtigheid of terughoudendheid.

Het is van belang te benoemen dat corruptie een 'haaldelict' is, wat inhoudt dat het om een strafbaar feit gaat zonder een (direct aanwijsbaar) slachtoffer. Dit soort delicten komen aan het licht doordat er onderzoeken worden uitgevoerd in plaats van dat er een aangifte wordt gedaan. Haaldelicten kennen bovendien een hoog 'dark figure': zowel de corrumpende crimineel als de gecorrumpeerde medewerker hebben geen belang bij het bekend raken van de relatie. Hierdoor heeft KPMG geen informatie beschikbaar over hoe vaak dit soort delicten bij de Belastingdienst in de praktijk voorkomt. Verder blijkt uit de expertinterviews dat er geen bewijs lijkt te zijn voor de stelling dat de omvang van de corruptie is toegenomen. De externe experts die KPMG heeft gesproken geven wel aan een toename te zien in het gemak van dreiging en intimidatie, onder meer door sociale media.

### *Een brede groep belastingdienstmedewerkers is interessant voor criminelen*

Uit verschillende (wetenschappelijke) onderzoeken blijkt dat criminelen zich vooral richten op medewerkers met een sleutelpositie. Deze medewerkers hebben de kennis, autorisaties en ervaring om toegang te krijgen tot (veel) informatie die essentieel is voor criminelen. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat dit vaak personen in uitvoerende functies zijn, zoals belastingdeurwaarders of medewerkers van de BelastingTelefoon, maar het kan evengoed gaan om bijvoorbeeld secretaresses of ander ondersteunend personeel. De externe experts die KPMG heeft gesproken voegen hier ook aan toe dat criminelen op zoek gaan naar 'zwakke schakels' in de organisatie. Deze zwakke schakels zijn, zoals hieronder beschreven, door uiteenlopende redenen kwetsbaar voor corruptie.

## 2. Modus operandi (2/5)



### *Onvrede onder medewerkers over Belastingdienst vergroot de kwetsbaarheid*

Potentieel zwakke schakels vormen belastingdienstmedewerkers die ontevreden zijn over de gang van zaken binnen de Belastingdienst, of medewerkers die zich ondergewaardeerd en/of gepasseerd voelen binnen de organisatie. Dit kan het gevolg zijn van het ervaren van onvoldoende persoonlijke en professionele ontwikkeling, het bereiken van een plafond in de eigen persoonlijke en professionele ontwikkeling, een algemeen gebrek aan erkenning, of het gevoel niet begrepen te worden. Hieronder volgen twee voorbeelden van mogelijk impactvolle gebeurtenissen die meermaals in de interviews met externe experts terugkwamen waaruit dergelijke frustraties kunnen zijn ontstaan.

De eerste gebeurtenis betreft de tot en met 2016 geldende vertrekregeling in het kader van een reorganisatie (hierna: Vertrekregeling). De Belastingdienst bereikte een overeenstemming met de vakbonden over een regeling voor 'in-, uit- en doorstroom' om gedwongen ontslag zoveel mogelijk te vermijden. Deze regeling bleek enorm populair waarbij meer dan de voorziene 5.000 medewerkers een vertrekvergoeding van een bedrag tot 75.000 euro (of het jaarsalaris indien dit hoger was) hebben ontvangen. Deze regeling was zo populair dat de staatssecretaris deze voortijdig moest stopzetten. Hierdoor is er een groot deel van de 'oude garde' weggegaan, met impact op de continuïteit en daarmee de cultuur tot gevolg. Dit zorgt voor een potentiële kwetsbaarheid bij het deel van de belastingdienstmedewerkers die geen gebruik hebben gemaakt van de Vertrekregeling. Een deel van hen is achtergebleven met een gevoel van frustratie wegens het mislopen van de regeling en/of vanwege de verhoogde werkdruk die zij momenteel nog ervaren als gevolg van de regeling. Dit maakt hen potentieel meer kwetsbaar voor corruptie.

Kort na deze reorganisatie van 2016 was er vanaf 2017 weer een impactvolle gebeurtenis binnen de Belastingdienst: de (kinderopvang)toeslagenaffaire. Zeker 26.000 ouders zijn tussen 2013 en 2019 onterecht gezien als fraudeur waarbij ze het 'te veel' aan ontvangen kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen. Deze affaire is breed uitgemeten in de media. Vanuit de externe experts begrijpt KPMG dat de maatschappij en publieke opinie zich tegen de Belastingdienst keerden, en dat dit logischerwijs een impact had op het sentiment van vele belastingdienstmedewerkers. Ook uit de interviews met belastingdienstmedewerkers blijkt dat de aandacht die deze affaire in de media heeft gekregen hard is aangekomen binnen de organisatie. Bovendien voelen medewerkers zich niet gesteund door hun werkgever doordat een

tegenreactie van de Belastingdienst uitbleef. Dit gevoel is versterkt door andere negatieve media-aandacht die de Belastingdienst in de afgelopen jaren heeft ontvangen, zoals in het kader van het onderzoeken van giften aan een moskee, op basis waarvan de Belastingdienst vanuit de media racisme werd verweten. Door deze maatschappelijke druk is het gevoel van frustratie onder belastingdienstmedewerkers, die naast de eerder genoemde Vertrekregeling hadden gegrepen, mogelijk versterkt. Daarnaast is als gevolg van deze maatschappelijke druk een gevoel van frustratie bij overige belastingdienstmedewerkers ontstaan, aldus geïnterviewde belastingdienstmedewerkers. Criminelen spelen in op dergelijke frustraties en kwetsbaarheden.

Verder signaleert onder andere de AIVD een toename van anti-institutioneel extremisme ('complotdenkers' en 'soevereinen'). Gezien de omvang van het personeelsbestand binnen de Belastingdienst is het aannemelijk dat er medewerkers zijn die dergelijk gedachtegoed aanhangen. De open antwoorden van de vragenlijst tonen ook signalen die hierop duiden. Voornoemde groepen medewerkers zijn mogelijk extra kwetsbaar voor benadering en zijn mogelijk sneller geneigd om (uit eigen beweging) vertrouwelijke informatie met criminelen te delen.

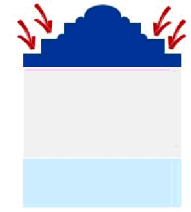
### *Persoonlijke omstandigheden en/of achtergrond vergroten de kwetsbaarheid*

Zwakke schakels kunnen ook medewerkers zijn die door persoonlijke omstandigheden en/of achtergronden meer vatbaar zijn voor benadering door criminelen. Uit zowel (wetenschappelijke) publicaties als interviews met enkele externe experts blijkt dat personen die in (financiële) problemen zijn gekomen door bijvoorbeeld schulden, een echtscheiding, een alcohol-, gok- en/of drugsverslaving, kwetsbaarder zijn voor corruptie.

Verder kan een crimineel een medewerker chanteren door te dreigen met het openbaar maken van een eventuele buitenechtelijke relatie of een seksuele voorkeur die niet openbaar is. Een andere reden die medewerkers kwetsbaar maakt voor corruptie is de verleiding van materieel gewin. Dit zijn vaak personen die een extravagante levensstijl willen najagen of onderhouden, of personen die een bepaalde 'status' in de maatschappij willen hebben. Dit maakt hen kwetsbaar voor corruptie via de verleiding van geldelijk gewin.



## 2. Modus operandi (3/5)



Externe experts voegen hieraan toe dat kwetsbare medewerkers vaak aan het begin of aan het einde van hun werkcarrière zitten: ofwel een jongere leeftijd ofwel een middelbare leeftijd. Bij de kwetsbare jongere medewerkers is er in vele gevallen sprake van naïviteit, beïnvloedbaarheid en weinig ervaring met omgang met dilemma's of complexe situaties. In de interviews met belastingdienstmedewerkers is bovendien opgemerkt dat jonge nieuwe medewerkers soms weinig besef hebben van de vertrouwelijkheid van de functie die zij bekleden. Bij de oudere medewerkers blijkt de kwetsbaarheid meer te liggen in een accumulatie van frustraties na vele jaren in dienst zoals het gepasseerd zijn voor een bevordering.

### *Criminelen benaderen belastingdienstmedewerkers vanuit een gedeeld milieu*

Uit zowel (wetenschappelijke) publicaties als de interviews met externe experts blijkt dat criminelen en hun doelwit – personen die kwetsbaar zijn voor corruptie – elkaar in veel gevallen al kennen. De sociale en geografische afstand spelen hierin vaak een belangrijke rol. Externe experts geven aan dat het kan gaan om medewerkers en criminelen waarbij de relatie al sinds de jeugd jaren bestaat, doordat ze samen zijn opgegroeid in een gedeeld milieu. Dit varieert van naar dezelfde middelbare school gaan, in dezelfde wijk wonen, lid zijn (geweest) bij eenzelfde sportvereniging of zelfs van dezelfde jeugdbende. Bij dit soort oude relaties weet de crimineel vaak op voorhand al wie welke kwetsbaarheden heeft en hoe deze kwetsbaarheden dan weer in te zetten als pressiemiddel.

Vanuit de literatuur blijkt verder dat doelwitten benaderd kunnen worden via het eigen sociale netwerk. Voorbeelden hiervan zijn het hebben van een gedeelde sociale kring of gedeelde hobby's. De criminelen benaderen hun doelwit dan bij populaire ontmoetingsplaatsen zoals de sportschool, een club of een café. Zo is er een voorbeeld bekend waarbij een medewerker zelf lid bleek te zijn van een criminele organisatie, en onder druk werd gezet om informatie te delen.

Als laatste hebben sommige contacten een indirecte oorsprong via familie, vrienden of de partner. Dit blijkt uit een recente publieke gerechtelijke uitspraak, waarin een belastingdienstmedewerker ernstig verwijtbaar handelen werd aangerekend wegens het delen van vertrouwelijke informatie met haar broer. De culturele (migratie-) achtergrond van een medewerker speelt vaak een grote rol in de wijze waarop een medewerker onder druk kan worden gezet. Hierbij wordt er belang gehecht aan de (familie- en/of vriendschaps-)banden met de 'clan'. Bij dergelijke relaties met de eigen

achterban bestaan namelijk veel sociale verplichtingen tot elkaar, wat kan leiden tot een loyaliteitsconflict. De integriteit van de medewerker dient in dit geval vaak te wijken voor de sterke familie- en/of vriendschapsband. Meer seniore (familie)leden staan hier centraal en dwingen dan gehoorzaamheid en respect af. In dit geval is de motivatie niet zozeer financieel gewin maar de morele verplichtingen naar de eigen achterban. Een nuance hierop vanuit de externe experts is dat ze vaak zien dat deze loyaliteitsconflicten in vele gevallen gepaard gaan met financiële problemen of verslavingsproblematiek, waardoor financieel gewin weer wél een rol kan spelen.

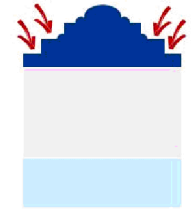
In alle bovenstaande gevallen komt vaak een warme band tot stand die gepaard gaat met veel directe interactie tussen crimineel en doelwit voor corrumperende activiteiten. Via deze band kunnen criminelen aanwijzingen verzamelen over de kwetsbaarheid van hun doelwit en dit later inzetten om druk op deze persoon uit te oefenen.

### *Zowel criminelen als belastingdienstmedewerkers nemen het eerste initiatief tot contact, mede gefaciliteerd door informatiemakelaars*

De modus operandi voor het eerste initiatief is veelzijdig: externe experts laten weten dat niet alleen medewerkers benaderd worden, maar dat er ook, in mindere mate, medewerkers zijn die zelf op zoek gaan naar criminelen om hun diensten aan te bieden. Volgens externe experts bestaat er een kans dat medewerkers het initiatief nemen op het moment dat zij zich beperkt gewaardeerd voelen in de organisatie of in financiële problemen terecht zijn gekomen. Een nieuwe ontwikkeling die veel externe experts benoemen, en recent ook door het hoofd van de Rijksrecherche in het eerdere aangehaalde NRC-artikel werd vermeld, zijn informatiemakelaars. Het corrumperen van medewerkers is voor deze makelaars een professioneel verdienmodel geworden in het criminele milieu. De informatiemakelaar is een tussenpersoon en heeft beroepsmatig contacten met allerlei instellingen waaronder de Belastingdienst. Deze contacten worden vervolgens aan criminelen aangeboden. Informatiemakelaars gaan dus bewust op zoek naar medewerkers die ze kunnen corrumperen.

De informatiemakelaar heeft in die gevallen vaak een neus voor kwetsbare medewerkers. Een van de manieren waarop zulke informatiemakelaars beslissen welke medewerker het best benaderd kan worden, is kijken naar wat diegene op sociale media plaatst aan informatie over werk of de eigen privésituatie. Om de voor hen aantrekkelijke informatie te bemachtigen zijn informatiemakelaars bereid 'grof geld' te betalen.

## 2. Modus operandi (4/5)



Ondanks dat uit interviews met belastingdienstmedewerkers niet is gebleken dat ex-belastingdienstmedewerkers zich hebben ingelaten met corruptie, volgt uit interviews met externe experts dat informatiemakelaars soms ex-medewerkers zijn die nieuwe connecties maken. Een externe expert spreekt zelfs van 'informatie op abonnement': hierbij levert een medewerker regelmatig en op gecoördineerde wijze informatie aan criminelen. Vaak zijn deze individuen goed in communicatie en leggen ze vlot contacten in cafés, voetbalkantines, sportverenigingen en het uitgaanscircuit om zo mensen aan zich te binden. In expertinterviews wordt ook gesproken over 'intelligence operations', waarbij informatiemakelaars heel professioneel en doelmatig hun diensten leveren.

### *Criminelen dreigen en zetten druk om een langdurige relatie te onderhouden*

Diverse externe experts beschrijven dat criminelen verschillende tactieken hanteren en de tijd nemen om een wederkerige relatie op te bouwen met medewerkers in de publieke sector. Vanuit de (wetenschappelijke) literatuur en expertinterviews blijkt dat criminelen medewerkers vaak verleiden door een financiële beloning voor te houden. Als een medewerker eenmaal is verleid met een financiële beloning, vervalt vaak het belang van die beloning als verleidingsmiddel voor criminelen. Het wordt de medewerker dan bijna onmogelijk gemaakt om een volgend verzoek te weigeren. Criminelen gaan dan juist inzetten op andere tactieken zoals medewerkers onder (sociale) druk zetten en/of bedreigen en intimideren. Criminelen creëren bovendien afhankelijkheidsrelaties, bijvoorbeeld door het opleggen van hele hoge rentepercentages die het terugbetalen van de lening bijna onmogelijk maken.

Het wordt dan na een tijd steeds vanzelfsprekender om zelfs zonder druk, dreiging of intimidatie opnieuw corruptie te plegen. Dit beaamt de externe experts die KPMG heeft gesproken: zij maken vermelding van een glijdende schaal, die het criminel mogelijk maakt om herhaaldelijk dezelfde medewerker te benaderen. Zo garanderen criminelen dat de relatie niet blijft bij een eenmalige corrupte daad van de medewerker, maar juist een relatie van langere duur wordt. De literatuur leert dat wanneer de relatie dit stadium bereikt heeft, er vaak geen sprake meer is van een een-op-een relatie tussen dienst en wederdienst. Zowel de (wetenschappelijke) literatuur als externe experts geven aan dat het bijna onmogelijk is om de gemiddelde duur van deze corrupte relaties te achterhalen.

### *Criminelen infiltreren binnen de Belastingdienst*

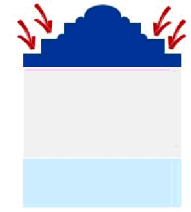
Afgezien van het feit dat criminelen waardevolle informatie buitmaken door medewerkers te corrumperen, kan het interessant zijn als iemand van de eigen criminele organisatie infiltreert bij de Belastingdienst. Dit wordt ook wel 'parachuteren' genoemd. Op deze manier kan de infiltrerende crimineel de eigen organisatie voorzien van relevante informatie en contact leggen met voor hen interessante belastingdienstmedewerkers. Uit de interviews met belastingdienstmedewerkers is gebleken dat er casussen bekend zijn waarin een belastingdienstmedewerker als zetbaas voor een criminele organisatie werkte.

Door het verlies van een substantieel aantal belastingdienstmedewerkers die in 2016 gebruikmaakten van de Vertrekregeling, bestaat de kans dat diezelfde medewerkers hun kennis over en ervaring met de Belastingdienstorganisatie aanbieden aan geïnteresseerde criminelen. De krapte op de arbeidsmarkt kan het bovendien voor criminelen gemakkelijker maken om te infiltreren bij de Belastingdienst, doordat de Belastingdienst een groot aantal fte's wil aannemen. Uit interviews met belastingdienstmedewerkers volgt dat de Belastingdienst hierdoor minder strenge toelatingseisen aan potentiële medewerkers stelt. Dit leidt ertoe dat medewerkers worden aangenomen waarvan niet altijd duidelijk is of zij de 'juiste intenties' hebben.

Zowel een aantal externe experts als belastingdienstmedewerkers geven aan dat het gebruik van uitzendbureaus en de inhuur van externen een risico op infiltratie met zich meebrengen. Het is moeilijk in te schatten in hoeverre uitzendbureaus de kandidaten screenen die ze voordragen aan de Belastingdienst. Uit de expertinterviews volgt dat het in het algemeen ook moeilijk is om criminelen uit de Belastingdienst te weren, omdat ze mensen kunnen inzetten vanuit de criminele organisatie die een blanco strafblad voorleggen, waar verder geen criminele achtergrondinformatie over te vinden is. KPMG heeft geen informatie beschikbaar hoe vaak dit in de praktijk gebeurt. Dit komt met name doordat corruptie een 'haaldelict' is met een hoog 'dark figure'. Experts schatten de kans op parachuteren hoog in.



## 2. Modus operandi (5/5)



### 3. Conclusie

De modus operandi van criminelen om belastingdienstmedewerkers te corrumperen is veelzijdig. Het doel van criminelen is toegang hebben tot de ruime hoeveelheid informatie waar de Belastingdienst over beschikt. Verder blijkt uit het onderzoek dat criminelen gericht en professioneel te werk gaan en zich vooral richten op een brede groep medewerkers met een sleutelpositie. Criminelen benaderen belastingdienstmedewerkers vaak vanuit een gedeeld milieu, het eigen sociale netwerk of vanuit familierelaties. Bij het leggen van contacten wordt gebruikgemaakt van druk, dreiging en intimidatie om een medewerker te corrumperen. Medewerkers met persoonlijke (financiële) problemen door bijvoorbeeld schulden, een alcohol-, gok- en/of drugsverslaving of een echtscheiding, zijn logischerwijs kwetsbaarder voor corruptie.

Ook zijn er, in mindere mate, medewerkers die zelf op zoek gaan naar criminelen om vertrouwelijke informatie met hen te delen. Uit de analyse blijkt verder dat informatiemakelaars ingezet worden die beroepsmatig contacten hebben met medewerkers vanuit verschillende overheidsorganisaties, die ze vervolgens aan criminelen aanbieden. In dit geval is er eerder sprake van een professionele wederzijdse transactie van geld voor informatie dan van druk of dreiging. Als een medewerker eenmaal meegaat in bijvoorbeeld het delen van informatie, dan ontstaat er vaak een langdurige relatie waarbij het de medewerker bijna onmogelijk gemaakt wordt om hier bij een volgend verzoek aan te ontkomen. Afgezien van het corrumperen van medewerkers kiezen criminelen in sommige gevallen er ook voor om zelf te infiltreren binnen de Belastingdienst. Hoewel er gevallen bekend zijn, heeft KPMG geen gegevens beschikbaar over waar en hoe vaak dit gebeurt. Dit komt met name doordat corruptie een 'haaldelict' (een strafbaar feit zonder een (direct aanwijsbaar) slachtoffer dat hoofdzakelijk ambtshalve wordt vervolgd) is met een hoog 'dark figure'. Zowel dader als slachtoffer hebben er geen belang bij dat corruptie bekend raakt bij anderen.

Op basis van het onderzoek is te concluderen dat criminelen verschillende methoden inzetten om belastingdienstmedewerkers te corrumperen. Naast de methoden waar criminelen al lange tijd gebruik van maken, zoals benadering vanuit een gedeeld milieu en het algemene gebruik van druk, dreiging en intimidatie, zijn de afgelopen jaren enkele nieuwe ontwikkelingen inzichtelijk geworden. Dit betreft de toenemende

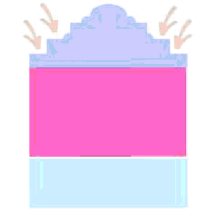
inzet van informatiemakelaars en het toenemende gebruik van sociale media om kwetsbaarheden te ontdekken en personen te benaderen. Het is moeilijk om precies te achterhalen welke belastingdienstmedewerkers op welke manieren benaderd worden. Het is daarom belangrijk dat de corruptie-aanpak zich richt op de brede groep van medewerkers en processen binnen de Belastingdienst.



**3**

# Maatregelen

# 3. Maatregelen (1/8)



## 1. Inleiding

De veelzijdige modus operandi van criminelen leidt tot verschillende corruptierisico's voor de Belastingdienst. Om inzicht te krijgen in de huidige beheersing van deze risico's heeft KPMG met behulp van het toegepaste normenkader (zie Bijlage IV) een analyse uitgevoerd op de ontvangen (beleids)documentatie en gesprekken gevoerd met belastingdienstmedewerkers die betrokken zijn bij de corruptie-aanpak. De corruptie-aanpak van de Belastingdienst bestaat uit een combinatie van preventieve, detectieve en responsieve beheersmaatregelen.

Het PWOB is ten aanzien van de corruptie-aanpak gericht op personele veiligheid, fysieke beveiliging, informatiebeveiliging en integriteit. Dit betreft dus enerzijds integrale beveiliging en anderzijds integriteit. De Belastingdienst verstaat onder integrale beveiliging 'het selecteren, implementeren, periodiek evalueren van een samenhangend stelsel van beveiligingsmaatregelen van de organisatie, medewerkers, materieel, informatiesystemen, gebouwen en overige objecten – ook wel de Te Beschermen Belangen – op basis van risicomanagement'. Integriteit heeft volgens de Belastingdienst te maken met hoe de Belastingdienst 'met mensen omgaat, hoe met gegevens wordt omgegaan en weten wat wel en niet is toegestaan, passend bij ieders functie en met oog voor het effect van handelen van de Belastingdienst.'

De kaderstelling voor integrale beveiliging en voor integriteit is respectievelijk belegd bij de Concerndirectie Informatievoorziening en Databeheersing (Cd IV&D) en de Concerndirectie Organisatie en Personeel (Cd O&P).

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre met de huidige corruptie-aanpak de in Hoofdstuk 2 van dit rapport genoemde corruptierisico's daadwerkelijk kunnen worden ondervangen. De titels van de paragrafen in dit hoofdstuk zijn zo geformuleerd dat daaruit het verbeterpotentieel blijkt.

## 2. Bevindingen: Preventie

### *De (centrale) governance voor integrale beveiliging en integriteit is niet (duidelijk) vastgelegd*

Corruptie kan een ernstige bedreiging vormen voor de integriteit van de Belastingdienst. Een duidelijke regie op de corruptie-aanpak is daarom belangrijk. Het uitgangspunt is dat de uitvoeringsdirecties verantwoordelijk zijn om de bedrijfsvoering zodanig in te richten dat corruptierisico's worden beperkt.

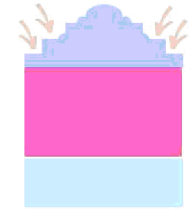
Binnen het ministerie van Financiën is het bureau van de Beveiligingsambtenaar (Bureau BVA) ingericht. Dit bureau is verantwoordelijk voor de integrale beveiliging, waarbinnen integriteit een specifiek aandachtsgebied is. Bureau BVA heeft een regie-, advies- en toezichtsrol ten aanzien van het Directoraat-Generaal (DG) Belastingdienst, Douane, Toeslagen, Domeinen Roerende Zaken (DRZ) en het beleidsdepartement. Het toezichthouden op de kwaliteit van integrale beveiliging staat centraal. Bureau BVA stelt kritische vragen en rapporteert aan het Bedrijfsvoeringsberaad. Vanuit het ministerie van Financiën worden (tijdelijke) stuurgroepen ingericht, zoals de stuurgroep personele veiligheid die moet zorgen voor een goede integratie tussen de initiatieven rond integriteit en integrale beveiliging binnen het departement. Deze stuurgroep is samen met een expertoverleg en directeurenoverleg onderdeel van het stelsel Personele Veiligheid.

Binnen de Belastingdienst is sinds de nieuwe inrichting van de governance van integrale beveiliging (op basis van het Besluit BVA-stelsel Rijksdienst 2021) integriteit formeel niet langer een specifiek onderdeel van integrale beveiliging. De maatregelen om de corruptie-aanpak vorm te geven bestaan uit twee werkvelden (integrale beveiliging en integriteit) die zijn belegd bij twee verschillende concerndirecties (respectievelijk Cd IV&D en Cd O&P). De interne governance van deze twee werkvelden is niet duidelijk vastgelegd. Daarnaast is niet duidelijk hoe beide werkvelden zich tot elkaar verhouden en hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Een helder en eenduidig overzicht ontbreekt van wat er vanuit beide werkvelden wordt georganiseerd in het kader van de corruptie-aanpak. Bovendien is het niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Uit interviews komen signalen naar boven die erop wijzen dat de afstemming tussen het IV&D-beleidsterrein personele veiligheid en de uitvoeringsdirecties niet optimaal is georganiseerd.

De voortgang en sturing ten aanzien van risicobeheersing schiet met name op concernniveau tekort. Het Bureau BVA is op basis van zijn huidige primaire verantwoordelijkheid, capaciteit en toerusting niet in de positie om de regie van de corruptie-aanpak van de Belastingdienst te pakken. De interactie en samenwerking tussen concerndirecties, maar ook tussen Bureau BVA en de concerndirecties, is bovendien gebrekkig. Daarnaast vindt onvoldoende samenwerking en kennisdeling met de andere twee DG's, DRZ en het beleidsdepartement plaats. Meer in het algemeen blijkt uit de interviews en de expertfocusgroep dat zowel regie als mandaat in de corruptie-aanpak ontbreken en dat (tijdelijke) stuurgroepen niet altijd het beoogde resultaat leveren.



# 3. Maatregelen (2/8)



Het ontbreken van een heldere governance en verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van integrale beveiliging en integriteit binnen de Belastingdienst brengt het risico met zich mee dat de huidige corruptie-aanpak niet volledig of inefficiënt wordt uitgevoerd én onvoldoende aansluit op de specifieke en actuele corruptierisico's.

## ***Aandacht voor corruptie in beleid neemt toe, maar het beleid is moeilijk vindbaar***

Uit (wetenschappelijke) publicaties blijkt dat criminelen zich met name richten op medewerkers met kennis over en toegang tot relevante informatie. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat het merendeel van de belastingdienstmedewerkers interessant is voor criminelen, doordat zij toegang hebben tot voor criminelen interessante informatie. Bovendien is het merendeel van de belastingdienstmedewerkers van mening dat iedereen – en dus niet enkel de 'rotte appels' – zich kan inlaten met corruptie, en dat zelfs belastingdienstmedewerkers die bij indiensttreding integer zijn corrupt kunnen worden, ongeacht hun milieu. Het is daarom van belang dat er heldere gedragsregels (rondom corruptie) bestaan en dat deze continu onder de aandacht worden gebracht.

Het integriteitsbeleid bestaat onder andere uit de Gedragscode Integriteit Rijk, aanvullende gedragsregels (hoofdstuk 13 van het Personeelsreglement Financiën), de brochure 'Een integere Belastingdienst' en diverse intranetpagina's over integriteit. Dit beleid bevat onder meer gedragsregels over het melden van criminele privécontacten, nevenwerkzaamheden en financiële of verslavingsproblemen. Ook beschrijft het bijbehorende beheersmaatregelen, zoals functiescheiding, functieroulatie, functieruil of interne overplaatsing. Recentelijk (juni 2023) is de Handreiking Weerbaarheid gepubliceerd, waarin specifiek aandacht wordt besteed aan ondermijning. Deze handreiking informeert belastingdienstmedewerkers over de risico's die samenhangen met hun functie en kennis en informatie waarover zij beschikken. Ook informeert de handreiking over wat belastingdienstmedewerkers kunnen doen om de weerbaarheid tegen ondermijning te vergroten, en hoe te handelen als zij worden benaderd. De Belastingdienst beschikt niet over een integraal anti-corruptiebeleid, waarin alle relevante beleidselementen ten aanzien van corruptie gezamenlijk zijn opgenomen.

De effectiviteit van het integriteitsbeleid is afhankelijk van een goede vindbaarheid en communicatie richting medewerkers. Ondanks dat het Jaarverslag Integriteit 2022 beschrijft dat de vindbaarheid van informatie over integriteit is verbeterd, is het beleid

versplinterd. In beleidsstukken over integriteit staan regelmatig verwijzingen naar andere beleidsstukken en de vele intranetpagina's bieden geen volledig overzicht van de aanwezige gedragsregels. Daarnaast levert de zoekfunctie op intranet geen adequate resultaten op, zoals ook is beaamd in de interviews. De gepubliceerde Handreiking Weerbaarheid is bovendien niet te vinden op een intranetpagina over integriteit, maar is enkel via een nieuwsbericht gecommuniceerd. Verder blijkt uit de evaluatie van preventieve integriteitsvoorzieningen die de Audit Dienst Rijk (ADR) eind 2022 heeft gepubliceerd dat belastingdienstmedewerkers de informatievoorziening over integriteit niet altijd duidelijk vinden.

Wanneer beleid niet helder is vastgelegd en gecommuniceerd naar medewerkers, bestaat het risico dat medewerkers niet (volledig) op de hoogte zijn van gedragsregels. Dit kan ertoe leiden dat kwetsbaarheden van medewerkers onvoldoende worden beheerst en dat belastingdienstmedewerkers beperkt handvatten hebben om hun werk op een integere wijze uit te voeren.

## ***Dreigingsbeelden worden niet structureel vastgesteld en een volledig beeld van relevante corruptierisico's ontbreekt***

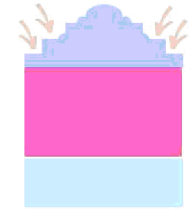
Uit de interviews met externe experts blijkt dat criminelen nieuwe methoden – zoals de inzet van informatiemakelaars – ontwikkelen om informatie bij de Belastingdienst te vergaren. Bovendien kunnen omgevingsfactoren zoals een krappe arbeidsmarkt de modus operandi van criminelen beïnvloeden en nieuwe risico's op corruptie met zich meebrengen. Om in te spelen op veranderingen in de modus operandi van criminelen is het van belang om actuele risico's periodiek in kaart te brengen door middel van risicoanalyses.

Vanuit het ministerie van Financiën (Bureau BVA) worden in beginsel jaarlijks dreigingsbeelden opgesteld. Hierin staan welke actoren een gevaar vormen voor het departement, welke middelen deze actoren hebben, wat de Te Beschermen Belangen zijn, welke maatregelen worden genomen en hoe groot de risico's zijn die het departement hierdoor loopt. Vanuit het ministerie van Financiën is bovendien een onderhoudscyclus voor de dreigingsbeelden van de DG's en DRZ ingericht met daarin uitleg over de methodiek en het specifiek maken van de dreigingsbeelden voor de DG's en DRZ.

De Belastingdienst stelt daarnaast in beginsel jaarlijks een eigen dreigingsbeeld vast. Dit doet zij mede aan de hand van de dreigingsbeelden die zijn vastgesteld op de niveaus van het ministerie van Financiën, de Rijksoverheid en Nederland.



# 3. Maatregelen (3/8)



Wegens capaciteitstekort is er binnen het ministerie van Financiën – en daardoor ook binnen de Belastingdienst – enkele jaren lang geen dreigingsbeeld opgesteld. In 2022 heeft de Belastingdienst op eigen initiatief daarom zelf een dreigingsbeeld opgesteld, waarin ook specifiek het risico op ondermijning is geanalyseerd. Dit dreigingsbeeld is echter nog niet breed gecommuniceerd binnen de organisatie en gespecificeerd per directie, waardoor directiespecifieke risicoanalyses momenteel nog ontbreken. Recent is ook het dreigingsbeeld van het ministerie van Financiën geactualiseerd.

Het ontbreken van directiespecifieke risicoanalyses leidt tot het risico dat de Belastingdienst corruptierisico's momenteel nog onvoldoende inzichtelijk heeft en hierdoor geen effectieve en passende beheersmaatregelen kan inzetten. Dit geldt tevens voor de maatregelen binnen het PWOB.

## **De aandacht voor integriteitsbewustzijn en corruptierisico's neemt toe**

Uit (wetenschappelijke) publicaties en interviews blijkt dat criminelen diverse benaderingswijzen toepassen en dat het merendeel van de belastingdienstmedewerkers interessant is voor criminelen. Daarnaast blijkt uit de integriteitscultuurmeting dat het voor een groot deel van de belastingdienstmedewerkers niet volledig duidelijk is wat corruptie in het algemeen behelst. Het is belangrijk dat belastingdienstmedewerkers zich bewust zijn van de risico's om de kans op corruptie te verkleinen.

Volgens het Jaarverslag Integriteit 2022 zijn er in 2022 diverse initiatieven uitgevoerd, waaronder het investeren in de communicatie over integriteit. Daarnaast worden diverse (verplichte) trainingen in het kader van integriteit aangeboden. Ook wordt tijdens de onboarding aandacht besteed aan integer handelen. Specifiek voor leidinggevendenden is een (niet-verplichte) training ingericht over het stimuleren van integer gedrag en wordt er aandacht aan integriteit besteed in het programma Leiderschap en Cultuur.

Waar er tot voor kort voornamelijk aandacht werd besteed aan een algemeen risico op corruptie en omkoping, is er sinds begin 2023 meer aandacht voor specifieke risico's ten aanzien van de ondermijnende criminaliteit, zowel vanuit Bureau BVA als het PWOB. Bureau BVA en het PWOB hebben gezamenlijk workshops en lezingen gehouden over ondermijning en 'insider threats' waarbij onder andere screening, logging en monitoring, en kwetsbare functies aan de orde kwamen. Vanuit het eerste PWOB-programmathema 'Bewustwording ondermijningsrisico's' zijn inmiddels diverse

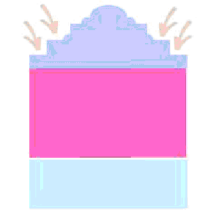
initiatieven ondernomen, zoals trainingen en e-learnings met specifieke aandacht voor ondermijningsrisico's. Eind 2023 is de verplichte training 'Bescherming bij benadering' uitgerold binnen de Belastingdienst, waarin medewerkers onder meer bewust worden gemaakt van hun kwetsbaarheden, hoe benadering eruitziet en wat de impact is. Daarnaast zijn er vanuit het Centraal Meldpunt Agressie (CMA) Webex-events over het onderwerp weerbaarheid en ondermijning georganiseerd. Ook worden managers opgeleid hoe zij het gesprek over ondermijningsrisico's kunnen aangaan met medewerkers. Uit de interviews komt naar voren dat corruptie en integriteit binnen meerdere directies een onderdeel zijn van de teamoverleggen. Daarnaast is integriteit een vast onderdeel van personeelsgesprekken.

Er zijn aanwijzingen dat de effectiviteit van de genomen maatregelen in het kader van integriteitsbewustzijn (nog) tekortschiet. Zo blijkt uit de eerder genoemde ADR-evaluatie dat sessies met als doel om het integriteitsbewustzijn te verbeteren veelal worden gezien als iets 'extra's'. In de belastingdienstmedewerkersfocusgroep is opgemerkt dat er in het algemeen weinig besef is dat de aanwezige informatie 'goud waard is' voor criminelen. Men wordt onvoldoende in staat gesteld om *red flags* te herkennen, aldus de aanwezigen. Uit de interviews volgt bovendien dat de effectiviteit van de maatregelen en het bewustzijn verschilt binnen de Belastingdienst. Geïnterviewden geven aan dat dit te maken heeft met de aard van de werkzaamheden binnen teams en directies. Directies en teams die vanuit hun opsporingsrol inherent 'argwanend' zijn, zoals de FIOD, zijn zich meer bewust van corruptierisico's dan directies die geen opsporingsrol vervullen, waaronder de BelastingTelefoon. Daarnaast bestaat het verschil doordat directies zelf de verantwoordelijkheid hebben om maatregelen uit te rollen. Zo is er binnen de directie Midden- en Kleinbedrijf voor ieder kantoor een implementatiecoördinator, die bijvoorbeeld de taak heeft om e-learnings te implementeren. Bovendien is er met name richting leidinggevendenden aandacht voor ondermijning, maar is het vervolgens sterk afhankelijk van de motivatie en competenties van leidinggevendenden in hoeverre dit bewustzijn effectief wordt overgedragen op de medewerkers. Uit de integriteitscultuurmeting komt bovendien naar voren dat corruptievraagstukken en integriteitsdilemma's niet binnen alle directies voldoende worden besproken tijdens teamoverleggen.

Het risico van een beperkt integriteitsbewustzijn bij belastingdienstmedewerkers is dat zij zowel bij de uitvoering van hun werkzaamheden als in privé-situaties onvoldoende opgewassen zijn tegen benadering door criminelen.



# 3. Maatregelen (4/8)



## *Intensieve screening ontbreekt vooralsnog, mede door vertrouwen in medewerkers*

Uit (wetenschappelijke) publicaties en interviews met externe experts blijkt dat medewerkers kwetsbaar kunnen zijn door persoonlijke omstandigheden en/of persoonlijke achtergronden. In combinatie met het feit dat het contact tussen medewerkers en criminelen veelal in bestaande sociale kringen plaatsvindt, is het belangrijk om zicht te hebben op de persoonlijke situatie en achtergrond van (potentiële) medewerkers.

Alle belastingdienstmedewerkers dienen een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) aan te leveren bij indiensttreding, waarbij momenteel enkel wordt gekeken naar vermogensdelicten. Het aanleveren van de VOG wordt niet tussentijds herhaald. Daarnaast leggen zij een ambtseed en gelofte af. Voor bepaalde functies wordt aanvullend onderzoek verricht, zoals een antecedentenonderzoek. Binnen het PWOB wordt onderzocht in hoeverre een uitbreiding van vertrouwensfuncties en versterking van de screening bij kwetsbare functies de weerbaarheid kunnen vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een VOG Politiegegevens (VOG P) zoals bij de Douane reeds is ingevoerd. Vanuit het ministerie van Financiën wordt momenteel een kaderstellende notitie geschreven over het ministeriebreed inrichten van screening. Daarnaast is het ministerie van Financiën een project gestart voor het aanwijzen van kwetsbare functies. Momenteel bestaat dus geen (volledig) beeld van welke functies kwetsbaar zijn en wordt geen passende screening toegepast op deze functies. Sinds 2021 is de mogelijkheid tot het verplicht stellen van een periodieke VOG opgenomen in de CAO Rijk. Deze maatregel is echter (nog) niet geïmplementeerd binnen de Belastingdienst. De wens vanuit het ministerie van Financiën om de mogelijkheid tot continue screening op te nemen in de CAO Rijk is (nog) niet ingewilligd. Vakbonden beschouwen een continue screening als sluitstuk van de maatregelen en staan hier kritisch tegenover.

Uit de interviews en focusgroepen is naar voren gekomen dat er geen uitvoerige screening plaatsvindt binnen de Belastingdienst. Daarnaast is uit de interviews het beeld ontstaan dat de huidige screeningsprocedure gebreken kent. Zo is aangegeven dat in het kader van het identificeren en screenen van nieuwe medewerkers een identiteitsbewijs en diploma enkel voor de webcam getoond hoefden te worden tijdens een online arbeidsvoorwaardengesprek. In dergelijke situaties is een manager verplicht om op de eerste werkdag een fysieke controle op de betreffende

documenten uit te voeren, maar dat is in de betreffende casussen nagelaten. Bovendien is uit de interviews gebleken dat het sterk afhankelijk is van een leidinggevende in hoeverre (door middel van screening) inzicht bestaat in de risico's en kwetsbaarheden van medewerkers; de ene leidinggevende staat dichter op de medewerker en stelt kritischere vragen dan de andere leidinggevende. Binnen de Belastingdienst bestaat geen inzicht in de effectiviteit van het screenen van medewerkers, waardoor het niet mogelijk is om te beoordelen of de huidige verschillende vormen van screening op een correcte wijze worden uitgevoerd. Ook ontbreekt het inzicht in hoeverre er gedurende dienstverbanden wordt gecontroleerd of medewerkers melding maken van criminele privécontacten en financiële of verslavingsproblemen. Uit de belastingdienstmedewerkersfocusgroep blijkt dat in gesprekken met nieuwe medewerkers onvoldoende wordt stilgestaan bij dergelijke kwetsbaarheden en dat er te veel wordt uitgegaan van het goede in de mens.

Uit de documentenanalyse en interviews komt naar voren dat experts op het gebied van veiligheid binnen de Belastingdienst een beperkte screening met name bij de BelastingTelefoon als aanzienlijk risico zien. Op deze afdeling is namelijk sprake van een zeer hoog medewerkersverloop (instroom van circa 1.500 medewerkers per jaar), de medewerkers hebben ruime toegang tot systemen met gevoelige (persoons)gegevens (gemiddeld circa 10 tot 15 systemen) én er wordt veel vanuit huis gewerkt, wat leidt tot een gebrek aan (sociale) controle. In het verlengde hiervan wordt voor de werving van medewerkers voor de BelastingTelefoon samengewerkt met uitzendbureaus, wat betekent dat de Belastingdienst minder controle heeft over het wervingsproces doordat de Belastingdienst niet zelf de screening uitvoert. Uit de interviews volgt dat de Belastingdienst gesprekken voert met deze uitzendbureaus over het beter inregelen van de screening.

Uit de interviews is geen eenduidige visie over de aanpak van screening op te maken. Enerzijds wordt het belang van zwaarder screenen benadrukt, anderzijds zijn er zorgen over de uitbreiding van screening uitgesproken. Dit betreft zorgen over screeningscapaciteit en verlies van vertrouwen vanuit de medewerkers. Bovendien is screening altijd een momentopname.

Ondanks deze bezwaren tegen screening, leidt het nalaten van adequaat onderzoek naar de persoonlijke situatie en achtergrond van (potentiële) medewerkers tot een vergoed risico op infiltratie door criminelen of medewerkers die kwetsbaar zijn voor corruptie.



# 3. Maatregelen (5/8)



## **Autorisaties worden ingeperkt, maar het tijdpad is onduidelijk**

Uit (wetenschappelijke) publicaties en interviews met externe experts blijkt dat onder andere de bij de Belastingdienst aanwezige persoons- en bedrijfsgegevens onmisbaar zijn voor criminelen. De toegang en bevoegdheid tot het muteren van deze gegevens dienen daarom zo veel mogelijk te worden ingeperkt. Dit onderwerp moet worden gelezen tegen de achtergrond dat jaren geleden de politiek-bestuurlijke keuze is gemaakt dat de Belastingdienst primair klantgerichtheid, efficiënt en landelijk zou moeten werken. Dit heeft automatisch tot gevolg gehad dat binnen de Belastingdienst 'generalisten' werkzaam zijn die toegang hebben tot meerdere applicaties om op die manier de klant (burger) zo goed en snel mogelijk van dienst te zijn.

Klantgerichtheid, efficiëntie en de wens en noodzaak om landelijk te werken hebben ertoe geleid dat belastingdienstmedewerkers in het algemeen over autorisaties beschikken waarmee zij toegang krijgen tot meer gegevens dan zij op een specifiek moment nodig hebben. Deze autorisaties worden doorgaans op applicatieniveau toegekend en gelden dan veelal direct landelijk. Hier komt bij dat in de expertfocusgroep is aangegeven dat veel data zoals NAW-gegevens onnodig zichtbaar is, en dat het niet duidelijk is welke data risicovol is. Ook waren de fiscale privégegevens van belastingdienstmedewerkers (als onderdeel van het ministerie van Financiën) tot voor kort afgeschermd op basis van de zogenaamde ambtenarentabel. Deze regeling is wegens privacyregels afgeschaft waardoor veel belastingdienstmedewerkers momenteel over autorisaties beschikken om deze gegevens in te zien. Ondanks dat de regeling niet uit hoofde van personele veiligheid bestond en er discussie bestaat over het daadwerkelijke effect van de 'veiligheidsfunctie' van de ambtenarentabel, zorgt de afschaffing ervan bij een deel van de belastingdienstmedewerkers voor een gevoel van kwetsbaarheid. Binnen de stuurgroep personele veiligheid wordt momenteel nagedacht over een eventuele passende nieuwe vorm van afscherming van gegevens van de medewerkers van het ministerie van Financiën. Hierbij wordt ook gekeken naar een rijksbrede afscherming van gegevens van ambtenaren.

Een maatregel die de Belastingdienst nastreeft is het verlenen van autorisaties aan medewerkers die daadwerkelijk de autorisatie nodig hebben ('need to know'). Uit een kamerbrief inzake het PWOB blijkt dat bekende overbodige autorisaties zijn ingetrokken. Uit interviews is naar voren gekomen dat dit slechts een gedeelte van de autorisaties betrof en dat er momenteel ook nog wordt gewerkt aan het verder in kaart brengen en het inperken van autorisaties. Daarbij wordt eerst gekeken welke

applicaties in algemene zin nauwelijks worden gebruikt. Vervolgens wordt gekeken of de toegewezen autorisaties nog wel nodig zijn voor de verschillende rollen en typen functionarissen. Dit is een enorm tijdrovende klus en het tijdpad is niet duidelijk. Uit interne PWOB-documentatie blijkt dat een herijking van de risicoanalyse voor autorisatieprofielen heeft plaatsgevonden, om te borgen dat het toepassen van autorisaties correct verloopt. Bovendien is vanuit het PWOB, zonder tussenkomst van teamleiders, een deel van de overbodige autorisaties succesvol ingetrokken. Het volledige effect van deze herijking op het inperken van het aantal uitgegeven autorisaties is echter niet duidelijk. Bovendien is het onduidelijk wanneer de gewenste situatie wordt bereikt en of er eventueel aanvullende maatregelen nodig zijn.

Doordat de Belastingdienst momenteel voornamelijk nog inzet op klantgericht, efficiënt en landelijk werken, resteert het risico dat te veel medewerkers toegang hebben of blijven houden tot persoons- en bedrijfsgegevens, waardoor zij (onnodig) interessant en daarmee kwetsbaar zijn voor criminelen. Dit vergroot de kans op benadering door en het lekken van informatie aan criminelen.

## **3. Bevindingen: Detectie**

### ***Het loggen en monitoren van systemen schiet tekort***

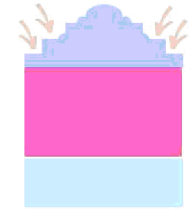
Aangezien criminelen hoofdzakelijk geïnteresseerd zijn in informatie is het van belang om activiteiten binnen de systemen te loggen en te monitoren op afwijkingen. Zoals in 2022 uit een NRC-artikel bleek, was de Belastingdienst destijds niet in staat om het zoekgedrag van medewerkers op basis van logs terug te halen. Dit maakte het voor corrupt personeel makkelijk om onopgemerkt gevoelige gegevens te lekken naar criminelen.

Specifiek ten aanzien van de BelastingTelefoon heeft de Belastingdienst dit risico eind 2022 onderzocht en geconcludeerd dat dit risico onvoldoende wordt beheerst. Aan de hand van deze conclusie zijn diverse aanbevelingen gedaan, zoals het uitvoeren van een herhaald betrouwbaarheidsonderzoek, inrichting steekproeven en automatische monitoring door middel van algoritmes. Op Belastingdienst-breed niveau zijn binnen het PWOB ondertussen ook meerdere maatregelen getroffen om het lekken van informatie te voorkomen en te detecteren.

In het programma 'Need to know' wordt aandacht besteed aan logging en monitoring. *Passieve* logging en monitoring van de systemen (achteraf analyseren van raadplegingen) was technisch gezien reeds mogelijk.



# 3. Maatregelen (6/8)



Hier wordt in de praktijk indien nodig gebruik van gemaakt, bijvoorbeeld wanneer de Rijksrecherche aanleiding ziet tot onderzoek. Momenteel worden daarnaast binnen drie informatiesystemen pilots uitgevoerd met als doel een effectieve methodiek voor *actieve* logging en monitoring te vinden. Via deze manier van logging en monitoring zijn afwijkingen direct inzichtelijk en kunnen deze direct worden aangepakt. Voor de aanbevelingen aan de BelastingTelefoon is slechts de geplande uitwerking van de aanbevelingen vastgesteld. In deze geplande uitwerking is onderscheid gemaakt tussen de korte, middellange en lange termijn.

Aan de hand van de interviews rijst de vraag in hoeverre de Belastingdienst op dit moment in staat is om logging en monitoring effectief te integreren in de organisatie. Wegens de grote hoeveelheid data die wordt verzameld bij zowel actieve als passieve logging (mede als gevolg van de ruime toegang tot informatie) en het gebrek aan de juiste technologieën, kunnen nog geen bruikbare analyses op de data worden uitgevoerd. Door de ruime toegang tot informatie laten logs bovendien meer informatie zien dan een medewerker daadwerkelijk heeft waargenomen. Op dit moment bestaat vooral nog een afschrikkende werking van logging en monitoring; het is voor belastingdienstmedewerkers namelijk niet altijd bekend welke systemen er wél worden gelogd en gemonitord.

Logging en monitoring van de applicaties kan in theorie werken, maar het is niet realistisch om dit op alle 900 applicaties van de Belastingdienst in te bouwen, aldus een geïnterviewde expert op het gebied van veiligheid. Experts hebben echter ook aangegeven dat logging en monitoring niet nodig zal zijn op alle 900 applicaties, maar dat het overzicht ontbreekt op welke applicaties het wel nodig en/of gewenst is. Bovendien wordt een deel van systemen en software ook gebruikt door Toeslagen en de Douane en overstijgt het de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. Het departementale beleid op logging en monitoring sluit (nog) niet aan op dat van de Belastingdienst. Ten slotte zijn vakbonden kritisch ten aanzien van intensieve logging en monitoring. De realisatie van adequate logging en monitoring is dus nog onzeker. Hierdoor blijft het risico bestaan dat het lekken van gevoelige informatie aan criminelen niet (tijdig) wordt opgemerkt.

## **Monitoren van en rapporteren over de (voortgang van de) initiatieven kan beter**

Uit (wetenschappelijke) publicaties en interviews met externe experts blijkt dat criminelen adaptief zijn en continu en snel hun werkwijze aanpassen. Het is voor de

Belastingdienst daarom belangrijk om initiatieven in het kader van zijn weerbaarheid efficiënt uit te voeren en aan te laten sluiten op de actuele modus operandi van criminelen.

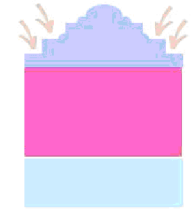
Er zijn diverse plannen, programma's en aanbevelingen opgesteld die (kunnen) bijdragen aan de weerbaarheid van de Belastingdienst en zijn medewerkers tegen ondermijning. De exacte invulling en de voortgang van deze initiatieven is echter niet altijd duidelijk. Ook voor de initiatieven binnen het PWOB zijn geen volledige actieplannen uitgewerkt. Dit is het gevolg van de politiek-bestuurlijke keuze om vanuit het PWOB zo snel mogelijk onacceptabel hoge corruptierisico's te mitigeren. In het algemeen leidt een gebrek aan uitwerking ertoe dat het onduidelijk is of er sprake is van concrete en correcte uitvoering van de initiatieven. Deze bevinding wordt versterkt door de evaluatie van preventieve integriteitsvoorzieningen van de ADR uit 2022. Uit deze evaluatie blijkt dat diverse in 2019 opgestelde acties, zoals het aanstellen van een Landelijke Integriteitscoördinator, niet of niet volledig zijn opgevolgd. Uit de belastingdienstmedewerkersfocusgroep blijkt ten slotte dat verbeterprogramma's ten aanzien van de aanspreek- en feedbackcultuur 'een stille dood sterven' en dat enkel de 'vinkjes worden gezet' zonder duurzaam effect. Ondanks deze bevindingen merkt KPMG op dat diverse initiatieven binnen het PWOB voortgang maken. Binnen het stelsel Personele Veiligheid, waar het PWOB aan is gekoppeld, vinden periodiek overleggen plaats waarin de voortgang van diverse initiatieven wordt besproken. Momenteel worden in dit stelsel onder meer afspraken gemaakt over het evalueren van corruptiecasuïstiek, het onderzoeken van het dark web naar bruikbare informatie en het afschermen van gegevens van ambtenaren.

Het ontbreken van een correcte vastlegging van (de voortgang van) plannen kan leiden tot een inefficiënte uitvoering die niet aansluit op de adaptieve modus operandi van criminelen. Hierdoor schiet de (versterking van de) weerbaarheid tegen corruptie mogelijk tekort.

## **Thuiswerken zorgt voor een gebrek aan sociale en fysieke controle**

Uit (wetenschappelijke) publicaties en interviews met externe experts blijkt dat de modus operandi van criminelen adaptief is en inspeelt op de actualiteit. De snelle ontwikkeling van het thuiswerken als gevolg van de coronapandemie vormt een nieuwe kwetsbaarheid voor de Belastingdienst.

# 3. Maatregelen (7/8)



Uit de interviews met Belastingdienstmedewerkers komen diverse zorgen als gevolg van het thuiswerken naar voren. Thuiswerken zorgt ervoor dat belastingdienstmedewerkers minder meekrijgen van een algemeen gedeelde moraal en de integriteitsbewustzijnsactiviteiten die worden ondernomen. Ook wijzen diverse geïnterviewden op een gebrek aan sociale controle dat door thuiswerken is ontstaan.

Belastingdienstmedewerkers zien en spreken elkaar minder, waardoor het zicht op mogelijke kwetsbaarheden beperkt is. Bovendien wordt gewezen op het gebrek aan fysieke controle. Waar medewerkers op kantoor zich achter diverse fysieke barrières bevinden, is hier thuis geen sprake van. Hierdoor kunnen belastingdienstmedewerkers makkelijker worden benaderd door criminelen en bestaat een verminderd zicht op hoe belastingdienstmedewerkers omgaan met gevoelige gegevens. Zo kunnen huisgenoten bijvoorbeeld ongezien meekijken op vertrouwelijke informatie. Ook kan een corrupte belastingdienstmedewerker op een thuiswerkdag ongezien een crimineel laten meekijken in de belastingdienstsysteem.

Afgezien van het feit dat belastingdienstmedewerkers thuis niet kunnen printen, bestaan momenteel geen structurele maatregelen om dit risico te beheersen. Teamleiders worden gewezen op het belang van het in contact staan met medewerkers, maar de inrichting hiervan wordt overgelaten aan de leidinggevenden zelf. Kortom, thuiswerken vormt een actueel corruptierisico doordat corrupte medewerkers ongezien informatie kunnen delen met criminelen. Bovendien verlaagt thuiswerken het risicobewustzijn doordat medewerkers minder meekrijgen van bewustwordingsactiviteiten en voorbeeldgedrag van anderen.

## 4. Bevindingen: Respons

### *Er is sprake van ondermelding en beperkte opvolging van meldingen en incidenten*

Uit (wetenschappelijke) publicaties en gesprekken met experts blijkt dat criminelen ook bij goed ingerichte beheersmaatregelen zullen blijven proberen om binnen te dringen bij de Belastingdienst. Het inrichten van een effectieve meldstructuur is daarom een belangrijk onderdeel van de corruptie-aanpak.

### *Het doen van meldingen*

Er zijn diverse meldpunten ingericht voor verschillende soorten situaties, zowel op het niveau van de Belastingdienst als op het niveau van het ministerie van Financiën. Het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) is als onderdeel van Bureau BVA

ingericht als centraal meldpunt op departementaal niveau, waar direct integriteitsmeldingen kunnen worden gedaan en waar integriteitsmeldingen van overige meldpunten aan moeten worden doorgestuurd. Het OIF geeft onder meer advies over uit te voeren onderzoek, voert onderzoeken zelf uit en registreert (de afdoening van) meldingen. Specifiek ten aanzien van externe agressie (waaronder ondermijning) is op departementaal niveau het Centraal Meldpunt Agressie (CMA) ingericht. De diverse meldpunten worden op meerdere plekken binnen het integriteitsbeleid en op intranet aangehaald. In de Handreiking Weerbaarheid is bovendien specifiek voor ondermijning een schema meldpunten weergegeven, waarin belastingdienstmedewerkers op basis van verschillende situaties worden geïnformeerd welk meldpunt zij dienen te gebruiken.

Volgens de jaarrapportage 2022 van het CMA bestaan er op basis van onderzoek naar agressie tegen ambtenaren vermoedens van ondermelding. Dit is bevestigd in de interviews. In de focusgroepen is bovendien gewezen op 'meldingsmoeheid' als gevolg van de vele meldpunten en de onduidelijkheid over waar de verschillende meldpunten precies voor zijn. Daarnaast is de drempel om melding te kunnen maken hoog; potentiële risico's (zoals criminele familiebanden) kunnen niet worden gemeld. Dat kan pas als er daadwerkelijk een schending van gedragsnormen plaatsvindt. Ten slotte worden als gevolg van het huidige meldklimaat diverse andere drempels ervaren door belastingdienstmedewerkers. Dit is nader beschreven in Hoofdstuk 4.

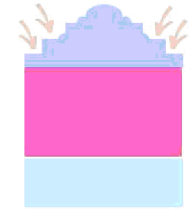
Het CMA heeft een aantal aanbevelingen gedaan omtrent het stimuleren van melden en het vergroten van de bewustwording van alle vormen van agressie, waaronder ondermijning. Vanuit het PWOB is binnen de Belastingdienst begin 2023 en in samenwerking met het CMA een bewustzijns campagne gestart en is een standaard protocol ontwikkeld voor meldingen over ondermijning. Binnen dit protocol is een voorziening voor 24-uurs opvolging ingericht. Ook wordt toegewerkt naar een ondersteuning van het CMA door de FIOD in voorkomende gevallen van ondermijning. KPMG heeft op basis van de ontvangen documentatie niet kunnen beoordelen of de ingezette maatregelen het gewenste effect hebben.

### *De opvolging van meldingen*

Naast dat er sprake is van ondermelding, schiet de opvolging van meldingen tekort. Volgens het Jaarverslag Integriteit 2022 worden veel meldingen die bij vertrouwenspersonen worden gedaan uiteindelijk niet door de melder doorgezet naar het (hoger) management.



# 3. Maatregelen (8/8)



Dit is vaak wegens angst voor persoonlijke gevolgen. Verder blijkt dat voor meer dan de helft van de integriteitsschendingen in 2022 geen afdoening of actie nodig was, maar wordt niet duidelijk met welke reden. Dit is beaamd in de focusgroepen.

Uit interviews blijkt dat het voor de Belastingdienst uitdagend is om vermoedens van integriteitsschendingen concreet te maken en te bewijzen, wat de opvolging van meldingen negatief beïnvloedt. Het gebrek aan logging is hiervan ook een oorzaak; het vaststellen en bewijzen van misbruik is hierdoor complex. Daarnaast vormt anoniem melden een pijnpunt, doordat meldingen hierdoor niet concreet kunnen worden gemaakt en de betreffende collega zich hier niet tegen kan verdedigen. Het beleid hoe hiermee om te gaan is onvoldoende, aldus een geïnterviewde. In de expertfocusgroep is aangegeven dat melders na het doen van een melding geen gehoor krijgen. Bij meldingen over collega's kan bovendien geen informatie worden gedeeld over de opvolging in verband met de personeelsvertrouwelijkheid.

Momenteel komt naar voren dat zowel de meldstructuur als de opvolging van meldingen en incidenten nog onvoldoende effectief is. Dit brengt het risico met zich mee dat corruptie (gedurende langere tijd) onder de radar blijft en zich voortzet.

## 5. Conclusie

In de afgelopen maanden is binnen de Belastingdienst de aandacht toegenomen voor het voorkomen, detecteren en opvolgen van corruptie, wat mede blijkt uit de diverse initiatieven die binnen het PWOB zijn en worden ontwikkeld. In de komende periode moet duidelijk worden wat hiervan de effectiviteit is en in hoeverre de corruptie-aanpak, mede naar aanleiding van dit onderzoek, moet worden versterkt. Het succes van de aanpak valt of staat bij een effectieve implementatie van maatregelen en initiatieven én het monitoren van het effect.

Alles overziend sluiten de huidige maatregelen gericht op het voorkomen, detecteren en opvolgen van corruptie(risico's) nog onvoldoende aan op de actuele corruptierisico's. Een belangrijke grondoorzaak daarvan is het feit dat klantgerichtheid, efficiëntie en landelijk werken als belangrijker worden gezien dan veiligheid en integriteit.

Vanuit preventie bestaan er verschillende initiatieven om het integriteitsbewustzijn van belastingdienstmedewerkers te verhogen en de specifieke aandacht voor corruptierisico's groeit. Het effect hiervan verschilt echter per directie als gevolg van implementatieverschillen en de uiteenlopende mate van aandacht die leidinggevendenden aan het onderwerp besteden. Bovendien bestaat er mogelijk een witte vlek ten

aanzien van de huidige corruptierisico's doordat recente directie-specifieke risicoanalyses ontbreken. Dit kan leiden tot het niet volledig inzichtelijk hebben van corruptierisico's én het niet effectief kunnen inzetten van beheersmaatregelen.

Daarnaast ontbreekt een (duidelijk) vastgelegde governance voor de twee weerbaarheidswerkvelden. Bovendien ontbreekt het aan centrale governance, regie en mandaat voor de gehele corruptie-aanpak, en is de interactie en samenwerking tussen concerndirecties, en tussen Bureau BVA en de concerndirecties, gebrekkig. Dit leidt tot een ontoereikende en inefficiënte corruptie-aanpak. Hoewel er recentelijk meer aandacht is voor het vergroten van de 'awareness' onder medewerkers voor corruptierisico's, is het integriteitsbeleid voor medewerkers moeilijk vindbaar. Hierdoor zijn (nieuwe) medewerkers zich mogelijk onvoldoende bewust van de geldende gedragsregels.

Het voorkomen van corruptie wordt bemoeilijkt door het autorisatiebeleid van de Belastingdienst. De huidige werkwijze van de Belastingdienst is primair gericht op klantgericht, efficiënt en landelijk werken, waardoor belastingdienstmedewerkers in het algemeen toegang hebben tot meer informatie dan nodig. Daarnaast zijn in tegenstelling tot voorheen de privégegevens van belastingdienstmedewerkers niet afgeschermd, wat hen kwetsbaar maakt.

Ook bestaan er momenteel tekortkomingen in de detectie van corruptie. Door gebrekkige logging en monitoring van de systemen is het momenteel beperkt mogelijk om het lekken van informatie te identificeren. Waar wel logging plaatsvindt, kunnen bovendien nog geen bruikbare analyses worden uitgevoerd. Hier resteert enkel een afschrikwekkende werking. Wegens de omvang van het inrichten van adequate logging en monitoring is het onzeker of dit in de toekomst kan worden gerealiseerd. Hierdoor resteert het risico op het lekken van gevoelige informatie aan criminelen. Dit risico is bovendien versterkt door een verminderde sociale en fysieke controle wegens thuiswerken. Daarnaast schiet de Belastingdienst tekort in de vastlegging (van de voortgang), dan wel concrete uitvoering van diverse initiatieven van zijn corruptie-aanpak. Dit kan leiden tot een inefficiënte uitvoering die niet aansluit op de adaptieve modus operandi van criminelen.

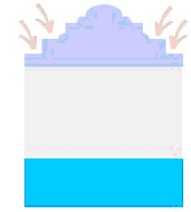
Om een antwoord te bieden op corruptie beschikt de Belastingdienst over een meldstructuur met diverse type meldpunten. Toch is er sprake van ondermelding en ontoereikende opvolging van meldingen, waardoor corruptie te lang onopgemerkt kan blijven.



4

# Integriteitscultuur

# 4. Integriteitscultuur (1/7)



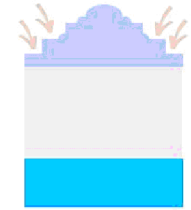
## 1. Inleiding

Belastingdienstmedewerkers hebben te maken met diverse corruptierisico's. In het vorige hoofdstuk staat beschreven wat de aard en kwaliteit is van de maatregelen die momenteel binnen de Belastingdienst worden getroffen om corruptierisico's te beheersen. Het fundament van het integriteitsmanagement is de kwaliteit van de integriteitscultuur binnen de organisatie, hetgeen in grote mate bepalend is voor het gedrag van de belastingdienstmedewerkers en daarmee ook de effectiviteit van de maatregelen. Het door KPMG ontwikkelde integriteitscultuurmodel, zoals getoond in Bijlage IV, vormt de basis van de analyse naar de kwaliteit van de integriteitscultuur binnen de Belastingdienst. Dit model is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, in het kader van een proefschrift dat in 1998 is verdedigd, naar 150 integriteitsschendingen waarbij is aangetoond dat er acht cultuurdimensies zijn die van invloed zijn op het handelen van medewerkers en leidinggevenden. De dimensies Helderheid, Voorbeeldgedrag, Betrokkenheid en Uitvoerbaarheid zijn preventief van aard. De dimensies Transparantie en Bespreekbaarheid zijn detectief van aard en de dimensies Aanspreekbaarheid en Handhaving zijn responsief van aard. Hoe sterker de cultuurdimensies zijn verankerd binnen een organisatie, hoe groter de kans op integer gedrag. Uit aanvullend wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat bij organisaties waarbinnen de acht cultuurdimensies sterk zijn verankerd, een gemiddelde afname van integriteitsschendingen is geconstateerd van 30%. De meest serieuze integriteitsschendingen, waaronder corruptie, heeft KPMG met een nog sterker percentage zien dalen. In Bijlage IV is een beschrijving van de acht cultuurdimensies opgenomen.

Aan de hand van het model worden grondoorzaken in kaart gebracht die maken dat niet-integer gedrag, waaronder corruptie, kan ontstaan en voortbestaan. Tevens kan met het integriteitscultuurmodel inzicht worden gegeven in de effectiviteit en werking van de (beheers)maatregelen om corruptierisico's te mitigeren. Om de daadwerkelijke kwaliteit van de integriteitscultuur te beoordelen is een digitale vragenlijst ingevuld door 35% van de 3.500 uitgenodigde belastingdienstmedewerkers. Met dit responspercentage is het mogelijk om conclusies te trekken op basis van de resultaten met een betrouwbaarheidsniveau van 99% en een foutmarge van 4%.

Conclusies op basis van uitsplitsingen naar achtergrondvariabelen kunnen afwijkende betrouwbaarheidsniveaus hebben. Op basis van de respons op de vragenlijst, beschouwt KPMG de groep respondenten als representatief voor alle belastingdienstmedewerkers.

# 4. Integriteitscultuur (2/7)



Wanneer resultaten uit de vragenlijst worden beschreven die betrekking hebben op de cultuurdimensies, is dat gebaseerd op het aantal respondenten (zowel medewerkers als leidinggevend) dat op de stellingen met 'eens' of 'zeer eens' heeft geantwoord. In de analyse wordt soms onderscheid gemaakt binnen de gehele groep belastingdienstmedewerkers, namelijk tussen de functieniveaus 'medewerkers' (zijnde niet-leidinggevend) en 'leidinggevend'. Waar wordt gesproken over 'respondenten' heeft dit betrekking op de gehele groep respondenten. Waar wordt gesproken over 'belastingdienstmedewerkers' heeft dit betrekking op alle medewerkers van de Belastingdienst. Daarnaast zijn verschillen in aantal jaren dienstverband meegenomen in de analyse. Verschillen in teamniveau zijn buiten beschouwing gelaten.

Bij het beschrijven van de resultaten worden normen gehanteerd die zijn gebaseerd op vergelijkbare metingen die in de afgelopen 25 jaar zijn uitgevoerd. De gemiddelde bandbreedtes per cultuurdimensie zijn richtinggevend om de integriteit binnen de Belastingdienst op peil te houden. Een percentage dat binnen de normscore valt, geeft aan dat de cultuurdimensie goed is ingebed in de cultuur van de Belastingdienst.

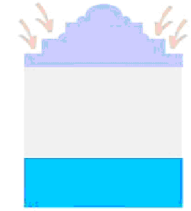
In de tabel hiernaast zijn de resultaten weergegeven per cultuurdimensie en afgezet tegen de normscores. Op de volgende pagina's zijn de conclusies op basis van de resultaten van de vragenlijst beschreven. Een beschrijving van de resultaten van de vragenlijst is opgenomen in Bijlage V.

Cultuurdimensie	Belastingdienst	Normscore
Helderheid	76%	80-90%
Voorbeeldgedrag	62%	80-90%
Betrokkenheid	82%	80-90%
Uitvoerbaarheid	60%	70-80%
Transparantie	51%	70-80%
Bespreekbaarheid	63%	70-80%
Aanspreekbaarheid	65%	70-80%
Handhaving	52%	70-80%
<b>Gemiddeld</b>	<b>64%</b>	

Tabel 1: Overzicht resultaten per dimensie



# 4. Integriteitscultuur (3/7)



## 2. Bevindingen: Preventie

### ***Belastingdienstmedewerkers zijn zich onvoldoende bewust van de aanwezige corruptie- en integriteitsrisico's en hun individuele kwetsbaarheden***

Een overgrote meerderheid van de belastingdienstmedewerkers is bekend met de kernwaarden van de Belastingdienst (verantwoordelijk, geloofwaardig en zorgvuldig) en de geldende gedragscode. Daarnaast geven belastingdienstmedewerkers aan de geldende gedragsregels op het gebied van integriteit te begrijpen. Tenslotte geeft het overgrote deel van de belastingdienstmedewerkers aan van mening te zijn dat de belangrijkste corruptie- en integriteitsrisico's binnen het team worden herkend.

De hoge mate van herkenning van corruptie- en integriteitsrisico's staat in contrast met een aantal andere resultaten. Het is namelijk slechts voor de helft van de belastingdienstmedewerkers glashelder wat wel en geen corruptie is. Bovendien is het voor een derde van de belastingdienstmedewerkers niet duidelijk hoe criminele organisaties belastingdienstmedewerkers benaderen. Ook vindt het merendeel van de belastingdienstmedewerkers dat hun collega's zich onvoldoende bewust zijn van de risico's van het gebruik van sociale media. Tijdens de interviews is meerdere keren benoemd dat sommige collega's bepaalde kwetsbare informatie over hun privéleven en meningen delen op sociale media. In de belastingdienstmedewerkersfocusgroep is bovendien opgemerkt dat er weinig besef heerst over het feit dat de aanwezige informatie binnen de Belastingdienst zeer interessant is voor criminelen.

Wegens dit contrast is het dus niet vast te stellen in hoeverre de belastingdienstmedewerkers daadwerkelijk zicht hebben op de aanwezige corruptierisico's en zich hier ook voldoende bewust van zijn. Belastingdienstmedewerkers achten de kans dat zijzelf of hun directe collega's in het komende jaar worden benaderd klein. Er moet voor worden gewaakt dat er sprake is van een onjuiste inschatting of onderschatting van de aanwezige risico's. Hierdoor zijn belastingdienstmedewerkers namelijk mogelijk onvoldoende voorbereid op de situatie waarbij zij wél worden benaderd door criminelen of zijn ze zich daarvan niet bewust met alle negatieve gevolgen van dien.

### ***Leidinggevenden pakken onvoldoende hun voorbeeldrol op***

Het overgrote deel van belastingdienstmedewerkers is positief over de mate waarop binnen het team het goede voorbeeld over integriteit wordt gegeven aan nieuwe collega's. Ten aanzien van de rol van de direct leidinggevenden en de directies zijn

belastingdienstmedewerkers echter kritisch. Ten eerste zijn belastingdienstmedewerkers overwegend kritisch over de mate waarin direct leidinggevenden en directies duidelijke boodschappen communiceren over integriteit en corruptie. Daarnaast is slechts twee derde van de belastingdienstmedewerkers van mening dat hun direct leidinggevende in woord en daad het belang van integer handelen uitdraagt. Bovendien vindt slechts iets meer dan de helft van de belastingdienstmedewerkers dat hun direct leidinggevende actief integriteit bevordert. Ten slotte vindt slechts de helft van de belastingdienstmedewerkers dat de directies van hun organisatieonderdelen actief integriteit bevorderen. In de expertfocusgroep is aangegeven dat de aanpak momenteel vooral ziet op fouten benadrukken en afrekenen, in plaats van het creëren van een veilige omgeving.

Leidinggevenden hebben in de interviews en focusgroepen een uiteenlopende visie gedeeld. Enerzijds wordt de gebrekkige rol vanuit leiding herkend, onder meer wijzend op de te sterke focus op productie in plaats van integriteitsaspecten, een te grote 'span of control' en de drempel die thuiswerken heeft veroorzaakt. Anderzijds wordt door leidinggevenden aangegeven dat, hoewel specifiek ondermijning nog niet veel aandacht krijgt, wel veel en periodiek wordt gecommuniceerd over integriteit in brede zin. De invulling van de voorbeeldrol verschilt tussen leidinggevenden.

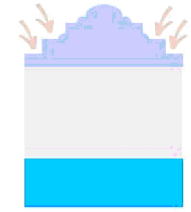
Leidinggevenden spelen een belangrijke rol in het stimuleren van integer gedrag. De resultaten van de vragenlijst en de interviews laten zien dat hier nog winst te behalen valt. Wanneer leidinggevenden niet het juiste voorbeeld laten zien of het belang van integriteit onvoldoende uitdragen, bestaat het risico dat medewerkers hier het belang ook niet van inzien en vergroot dit het risico dat medewerkers niet-integer of corrupt gedrag vertonen.

### ***De betrokkenheid onder belastingdienstmedewerkers is hoog***

De resultaten laten zien dat belastingdienstmedewerkers positief zijn over de cultuurdimensie Betrokkenheid. Belastingdienstmedewerkers zijn met name positief over de mate waarin teamleden elkaar met respect behandelen. Bovendien is men gemotiveerd om te doen wat het beste is voor de Belastingdienst. Verder blijkt dat teamleden over het algemeen een hoge mate van vertrouwen in elkaar hebben. Dit komt ook terug in hoe groot respondenten de kans achten dat een directe collega in het komende jaar door criminelen wordt benaderd om medewerking te verlenen aan hun activiteiten.



# 4. Integriteitscultuur (4/7)



Veel respondenten achten deze kans klein, gebaseerd op het hebben van vertrouwen in elkaar. Ondanks dat de beantwoording van deze vraag een interpretatieverschil\* laat zien, geven de resultaten een hoge mate van vertrouwen in elkaar weer.

Belastingdienstmedewerkers zijn minder positief over de mate waarin zij trots zijn op hun werk bij de Belastingdienst; slechts zeven op de tien belastingdienstmedewerkers zijn trots op hun werk bij de Belastingdienst. Dit is lager dan wat KPMG doorgaans bij andere organisaties waarneemt. Mogelijkerwijs is dit een gevolg van de onvrede die is ontstaan door onder andere de Vertrekregeling en de nasleep van de Toeslagenaffaire, zoals beschreven in Hoofdstuk 2. Bovendien blijkt uit interviews dat het herhaaldelijk bekritisieren van de Belastingdienst (onder andere over discriminatie en etnisch profileren) door Tweede Kamerleden en de aangifte die het ministerie van Financiën deed tegen de Belastingdienst een negatieve impact hebben op hoe trots medewerkers zijn op de organisatie. Daarnaast is tijdens de interviews gewezen op een verminderde loyaliteit, moraal en binding aan de organisatie. Dit kan er op termijn toe leiden dat betrokkenheid van belastingdienstmedewerkers afneemt waardoor zij kwetsbaarder worden voor benadering door criminelen, dan wel signalen van corruptie niet of niet tijdig melden.

## **De aanwezige werkdruk vergroot integriteitsrisico's**

Belastingdienstmedewerkers zijn kritisch over de mate waarin zij worden gefaciliteerd om hun werkzaamheden op een integere manier uit te voeren. Slechts iets meer dan de helft is van mening dat hun direct leidinggevende integer handelen belangrijker vindt dan het behalen van kortetermijndoelstellingen. Bovendien ervaart een op de vijf belastingdienstmedewerkers een te hoge druk om het werk binnen de daarvoor gestelde tijd uit te voeren. Hierdoor ontstaat het risico dat belastingdienstmedewerkers minder oog hebben voor mogelijke corruptierisico's.

## **3. Bevindingen: Detectie**

### **De kans is groot dat corruptiesignalen niet worden waargenomen**

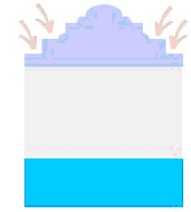
Belastingdienstmedewerkers zijn het meest kritisch over Transparantie; de mate waarin corruptierisico's en/of corrupte gedragingen zichtbaar worden gemaakt en daarmee tijdig kunnen worden aangepakt. De meerderheid van de belastingdienstmedewerkers is er niet van overtuigd dat binnen het team de mogelijkheden om corruptie- of andere integriteitsincidenten geheim te houden minimaal zijn. Redenen die hiervoor tijdens de interviews zijn genoemd betreffen de

beperkte logging en monitoring van systemen, thuiswerken en de anonieme huisvesting in grote gebouwen waar collega's elkaar niet kennen. Ook zijn belastingdienstmedewerkers kritisch over de mate waarin hun team een goed beeld heeft van de corruptie- en integriteitsrisico's. Zo is in de expertfocusgroep gesteld dat "we als Belastingdienst de *insider threats* absoluut niet op het netvlies hebben". Daarnaast is slechts een minderheid van de belastingdienstmedewerkers van mening dat hun direct leidinggevende weet welke corruptie- en andere integriteitsvraagstukken zich binnen hun team voordoen. In de belastingdienstmedewerkersfocusgroep hebben leidinggevenden aangegeven dit te herkennen. Als oorzaken zijn de beperkte logging en thuiswerken, maar ook een te grote 'span of control' genoemd. Er lijkt dus een witte vlek in de detectie van corruptie te bestaan én belastingdienstmedewerkers lijken kansen te zien om zich onopgemerkt in te laten met corruptie.

Mocht corruptie worden gedetecteerd, dan bestaat bovendien een grote kans dat dit niet wordt gemeld. 120 respondenten (9%) hebben aangegeven dat zij in de afgelopen 12 maanden betrokken zijn geweest bij en/of getuige zijn geweest van een overtreding van de geldende gedragsnormen in relatie tot corruptie. Ondanks dat een grote meerderheid van de belastingdienstmedewerkers het melden van corruptiesignalen over collega's collegiaal vindt, heeft slechts net iets minder dan de helft van de respondenten alle gedragsnormovertredingen gemeld. Het in Hoofdstuk 3 beschreven vermoeden van ondermelding wordt hiermee bevestigd. De voornaamste redenen voor het niet melden van overtredingen van de geldende gedragsnormen zijn de verwachting dat melden geen zin heeft én verwachte negatieve gevolgen voor de melder, zoals ook aangegeven in de interviews. Dit komt mede doordat de Belastingdienst vanuit juridisch oogpunt geen garanties kan geven dat 'het goed komt' met de melder. Verder is tijdens de interviews gewezen op een schuldgevoel of schaamte bij het doen van een melding waar de melder zelf bij betrokken is. Ten slotte heerst het gevoel dat de Belastingdienst niet opkomt voor zijn medewerkers. Dit komt onder meer, zoals ook beaamd in de belastingdienstmedewerkersfocusgroep, door de aangifte die het ministerie van Financiën in 2020 tegen de Belastingdienst heeft gedaan met betrekking tot de Toeslagenaffaire, waardoor medewerkers geen vertrouwen hebben om misstanden te melden.

\* Een deel van de respondenten lijkt de vraag geïnterpreteerd te hebben als de kans dat een collega zich inlaat met corruptie. Dit baseert KPMG op een veel gegeven reden voor een lage kans, namelijk het hebben van vertrouwen in de integriteit van de directe collega's, en deze collega's bovendien goed kennen. Integer zijn zij niet KPMG echter los van de kans om daadwerkelijk te worden benaderd.

# 4. Integriteitscultuur (5/7)



Slechts een kleine meerderheid van de belastingdienstmedewerkers heeft aangegeven niet bang te zijn voor negatieve gevolgen van het doen van een melding over corrupt of ander niet-integer gedrag. Hiermee hangt samen dat een kwart van de belastingdienstmedewerkers van mening is dat klokkenluiders onvoldoende beschermd worden.

De meeste waarnemingen van medewerkers betreffen misbruik van positie / belangenverstrengeling, het bevoordelen van personen zoals vrienden, familie of bekenden en het lekken of misbruik van vertrouwelijke informatie. Voorbeelden van andere waarnemingen die naar voren komen in de resultaten betreffen misbruik van bedrijfsmiddelen en frauduleuze handelingen, maar ook intimidatie, bedreiging en afpersing door collega's.

De resultaten ten aanzien van het meldgedrag van belastingdienstmedewerkers bevestigen de in het voorgaande hoofdstuk benoemde vermoedens van ondermelding en brengen een groot risico voor de Belastingdienst met zich mee, namelijk dat corruptie mogelijk lange tijd onopgemerkt plaats kan vinden.

## **Hoewel leidinggevend benaderbaar zijn wordt binnen teams nauwelijks gesproken over corruptievraagstukken en integriteitsdilemma's**

Minder dan de helft van de belastingdienstmedewerkers geeft aan dat er binnen het team wordt besproken hoe er wordt omgegaan met corruptievraagstukken en integriteitsdilemma's. Bovendien voelen slechts twee op de drie belastingdienstmedewerkers zich op hun gemak om integriteitsdilemma's te bespreken met directe collega's. Deze schroom is beaamd in de interviews. Bovendien hebben diverse respondenten bij het invullen van de vragenlijst dan ook aangegeven dat het goed zou zijn om vaker in teamverband het onderwerp corruptie voorbij te laten komen, bijvoorbeeld door het bespreken van casuïstiek. Belastingdienstmedewerkers zijn daarentegen wel positief over de mate waarin direct leidinggevend benaderbaar zijn om twijfels of dilemma's over corruptie of ander niet-integer gedrag te bespreken. In de interviews is aangegeven dat de drempel om leidinggevend te benaderen laag is. Dit geldt ook voor de ambtelijke top.

Leidinggevend hebben in interviews aangegeven dat integriteitsvraagstukken enkel in het team worden besproken wanneer een leidinggevende dit wil. Dit is niet verplicht. Leidinggevend worden daarentegen wel aangespoord om de drempel voor medewerkers om dergelijke vraagstukken aan te kaarten te verlagen, bijvoorbeeld

door het onderwerp corruptie te bespreken in personeelsgesprekken en werkoverleggen. De mate waarin het onderwerp daadwerkelijk periodiek op de agenda staat in (team)overleggen verschilt tussen teams. Enerzijds is aangegeven dat het onderwerp corruptie enkel wordt besproken zodra een incident is voorgevallen, anderzijds is het een standaard onderwerp tijdens wekelijkse werkoverleggen en wordt er sterk ingezet op het creëren van een veilige sfeer, waardoor medewerkers kwetsbaarheden zoals financiële problemen tijdig melden.

Uit de interviews en de belastingdienstmedewerkersfocusgroep blijken diverse knelpunten waardoor corruptievraagstukken beperkt in teamverband wordt besproken. Zo heerst er gevoeligheid rond het bespreken van kwetsbaarheden op basis van culturele achtergronden. Ook is aangegeven dat er veel verschillende thema's zijn waaraan aandacht wordt besteed binnen de Belastingdienst, zonder dat hierin wordt geprioriteerd, waardoor het thema corruptie onvoldoende aan de orde komt. Ten slotte staan privacyregels het bespreken van casuïstiek en opgelegde sancties in de weg. Hierdoor kunnen leidinggevend moeilijk de angst (voor eventuele persoonlijke gevolgen) wegnemen die bij belastingdienstmedewerkers ontstaat nadat een collega is gesanctioneerd.

Het onvoldoende bespreken van (de omgang met) corruptievraagstukken en integriteitsdilemma's brengt het risico met zich mee dat voorvallen van corrupt en niet-integer gedrag mogelijk niet worden herkend en/of niet worden aangekaart.

## **4. Bevindingen: Respons**

### ***Niet-integer gedrag wordt mede door terughoudendheid in elkaar aanspreken onvoldoende aangepakt***

Vier op de vijf belastingdienstmedewerkers vinden corruptie per definitie fout en bijna negen op de tien belastingdienstmedewerkers vinden dat iedereen binnen de Belastingdienst een taak heeft om corruptie te bestrijden. Dat corruptie moet worden bestreden staat vast. Belastingdienstmedewerkers zijn echter kritisch over de wijze waarop corruptie en niet-integer gedrag worden aangepakt. Dit heeft onder meer betrekking op de mate waarin collega's door elkaar en door leidinggevend worden aangesproken, en de mate waarin daadwerkelijk opvolging wordt gegeven aan dergelijk gedrag.