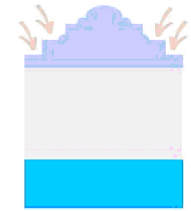


4. Integriteitscultuur (6/7)



Slechts iets meer dan de helft van de belastingdienstmedewerkers heeft aangegeven dat directe collega's elkaar aanspreken op niet-integer gedrag en dat de leidinggevende collega's aanspreekt op dergelijk gedrag. Deze beperkte aanspreekcultuur is beaamd in de interviews; "wij blinken daar niet in uit", aldus een geïnterviewde. Ook is opgemerkt dat er veel óver elkaar wordt gesproken, maar te beperkt met elkaar. Door elkaar niet of nauwelijks aan te spreken kunnen collega's in een glijdende schaal belanden en neemt de kans op niet-integer gedrag toe.

Minder dan de helft van de belastingdienstmedewerkers is van mening dat integer gedrag gewaardeerd wordt. Bovendien geeft slechts een kleine meerderheid aan dat collega's leren van fouten en dat sancties volgen wanneer collega's niet-integer handelen. Ook op de rol van de direct leidinggevende bestaat kritiek; slechts een kleine meerderheid vindt dat de direct leidinggevende adequaat handelt bij corrupt of ander niet-integer gedrag. In de belastingdienstmedewerkersfocusgroep is gewezen op de terughoudendheid vanuit leidinggevend om sancties te treffen wegens de complexe discussies die op arbeidsrechtelijk gebied kunnen ontstaan.

De aanpak van niet-integer en corrupt gedrag is essentieel. Bij onvoldoende opvolging van niet-integer of corrupt gedrag, neemt het risico toe dat belastingdienstmedewerkers denken 'weg te kunnen komen' met dergelijk gedrag. Dit vergroot de kans op niet-integer of corrupt gedrag.

5. Bevindingen: Overig

Leidinggevend zijn positiever dan medewerkers over het integriteitsklimaat

Leidinggevend ervaren alle cultuurdimensies positiever dan medewerkers. Op basis van de ervaring die KPMG heeft met soortgelijke onderzoeken kan worden geconcludeerd dat een dergelijk perceptieverschil niet uitzonderlijk is. Met name de cultuurdimensies Voorbeeldgedrag, Bespreekbaarheid en Handhaving worden aanzienlijk positiever ervaren. Bovendien zijn leidinggevend positiever over het eigen gedrag en het gedrag van andere leidinggevend. Zo zijn leidinggevend aanzienlijk positiever dan medewerkers over de mate waarin hun direct leidinggevende in woord en daad het belang van integer handelen uitdraagt. Dit is een potentiële blinde vlek, omdat leidinggevend mogelijk onvoldoende weten hoe zij het belang van integer handelen effectief moeten uitdragen naar medewerkers.

Ook zijn leidinggevend aanzienlijk positiever over het binnen het team bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's, het waarderen van integer gedrag, het leren van fouten en het handelen door een direct leidinggevende naar aanleiding van niet-integer gedrag. Medewerkers zijn in dit opzicht een stuk kritischer. Dit kan ertoe leiden dat leidinggevend van mening zijn dat het 'wel goed zit' met de integriteitscultuur en de noodzaak tot verandering niet inzien, terwijl medewerkers die wel zien. Dit vergroot de kans op onderling onbegrip en een toename van onderlinge spanningen. Bovendien kunnen medewerkers zich onvoldoende gehoord voelen wat kan leiden tot een afname van betrokkenheid en een toename van kwetsbaarheid voor benadering door criminelen.

Belastingdienstmedewerkers zijn zich bewust van ieders vatbaarheid voor corruptie, maar leggen de schuld voor inlating met corruptie bij de persoon zelf

Uit de resultaten van de integriteitscultuurmeting volgt dat belastingdienstmedewerkers inzien dat iedereen vatbaar is voor inlating met corruptie, ongeacht sociaal milieu, achtergrond of functie. Zij zijn bovendien van mening dat zelfs belastingdienstmedewerkers die bij indiensttreding integer zijn, corrupt kunnen worden. Slechts een zeer gering deel van de belastingdienstmedewerkers is van mening dat enkel 'rotte appels' zich inlaten met corruptie, dat corrupte belastingdienstmedewerkers al corrupt waren bij indiensttreding of dat alleen belastingdienstmedewerkers in (meest) risicovolle functies vatbaar zijn voor corruptie. Ondanks het algemene bewustzijn over ieders vatbaarheid voor corruptie, is meer dan de helft van de belastingdienstmedewerkers van mening dat de oorzaak voor het zich inlaten met corruptie bij de persoon zelf ligt. Bovendien ziet een aanzienlijk deel van de belastingdienstmedewerkers een corrupte collega als dader in plaats van als slachtoffer. Deze zienswijze vergroot het risico dat medewerkers niet open durven te zijn over situaties waarin zij zelf (soms onbedoeld) terecht zijn gekomen.

4. Integriteitscultuur (7/7)

Hoe langer een belastingdienstmedewerker in dienst is, hoe kritischer de perceptie van de huidige integriteitscultuur

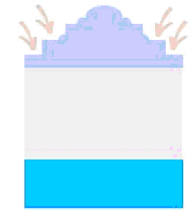
Uit de resultaten van de vragenlijst blijkt een negatieve relatie tussen het aantal dienstjaren en de ervaren integriteitscultuur. Hoe langer een belastingdienstmedewerker in dienst is, hoe minder positief deze medewerker de integriteitscultuur ervaart. Het perceptieverschil is met name groot ten aanzien van Voorbeeldgedrag. Bovendien zijn belastingdienstmedewerkers die al langere tijd in dienst zijn aanzienlijk kritischer ten aanzien van Uitvoerbaarheid, met name over de mate waarin direct leidinggevenden integer handelen belangrijker vinden dan het behalen van kortetermijndoelstellingen. Belastingdienstmedewerkers die lang in dienst zijn, zijn mogelijk kwetsbaarder voor corruptie, doordat zij vaak over veel (toegang tot) informatie beschikken én mogelijk gefrustreerd zijn geraakt door de gang van zaken binnen de Belastingdienst door de jaren heen.

Aan de andere kant kan de positievere perceptie van belastingdienstmedewerkers die korter in dienst zijn mogelijk wijzen op het feit dat bij hen een blinde vlek bestaat ten aanzien van de integriteitscultuur, waardoor zij zich mogelijk onvoldoende bewust zijn van de risico's en kwetsbaarheden.

6. Conclusie

De integriteitscultuur binnen de Belastingdienst wordt overwegend kritisch beoordeeld. Slechts een van de acht cultuurdimensies (Betrokkenheid) is beoordeeld binnen de normscore. Belastingdienstmedewerkers behandelen elkaar met respect en zijn gemotiveerd om te doen wat het beste is voor de Belastingdienst. Bovendien hebben teamleden een hoge mate van vertrouwen in elkaar. De overige zeven cultuurdimensies worden onder de normscore beoordeeld. Medewerkers zijn vooral kritisch over Voorbeeldgedrag, Transparantie en Handhaving. Deze cultuurdimensies vergroten de kans dat binnen de Belastingdienst niet-integer gedrag, waaronder corruptie, kan ontstaan en voortbestaan.

Hoewel medewerkers van zichzelf vinden dat zij corruptie- en integriteitsrisico's herkennen, zijn zij kritisch over het bewustzijn rondom het gebruik van sociale media en de kennis die ze hebben over corruptie in het algemeen en de wijze van benadering door criminelen in het bijzonder. Bovendien zijn zij kritisch over de voorbeeldrol van leidinggevenden ten aanzien van het communiceren over integriteit



en corruptie en de mate waarin leidinggevenden de integriteitscultuur actief bevorderen. Een beperkt risicobewustzijn vergroot de kans dat medewerkers onvoldoende zijn voorbereid op de situatie waarbij zij worden benaderd door criminelen.

Op het moment dat er daadwerkelijk sprake is van corruptiesignalen, is de kans groot dat deze niet of niet tijdig worden opgemerkt. Door beperkte logging van systemen, een grote 'span of control' bij leidinggevenden, werken vanuit een anonieme kantooromgeving en het vele thuiswerken, is het zicht op (risicovol) gedrag van collega's minimaal. Bovendien wordt binnen teams beperkt gesproken over corruptievraagstukken en integriteitsdilemma's. Een derde van de medewerkers ervaart bij zichzelf terughoudendheid in het bespreken van integriteitsdilemma's. Schaamte, gevoeligheid rond het bespreken van kwetsbaarheden op basis van culturele achtergronden, het hebben van te veel prioriteiten en vertrouwelijkheid (privacy) staan openheid binnen teams op dit thema in de weg.

Mochten corruptiesignalen wél worden opgemerkt dan is de kans aanzienlijk dat hiervan geen melding wordt gemaakt. Ongeveer de helft van waargenomen gedragsnormovertredingen is niet gemeld, onder meer omdat melden 'geen zin zou hebben' of tot negatieve gevolgen kan leiden. Een kwart van de belastingdienstmedewerkers is van mening dat klokkenluiders onvoldoende beschermd worden. In algemene zin is de aanspreekcultuur beperkt; medewerkers praten eerder over elkaar dan met elkaar. Bovendien zijn leidinggevenden, mede door complexe arbeidsrechtelijke discussies, terughoudend in het sanctioneren van niet-integer gedrag. Op het moment dat kwaadwillende medewerkers denken weg te komen met niet-integer of corrupt gedrag, vergroot dit de kans dat dergelijk gedrag plaatsvindt.

5

Conclusies

Conclusies (1/2)

Op basis van de verrichte onderzoeksactiviteiten binnen de Belastingdienst trekt KPMG vijf hoofdconclusies over de mate waarin corruptierisico's door de Belastingdienst momenteel worden beheerst. KPMG maakt hierbij een koppeling met de vier onderzoeksvragen zoals beschreven in Hoofdstuk 1.

1. De huidige corruptie-aanpak sluit onvoldoende aan op het risicoprofiel van de Belastingdienst

Gezien het aanpassingsvermogen van criminelen is het noodzakelijk dat de Belastingdienst continu op de hoogte is van de actuele modus operandi van criminelen. De corruptie-aanpak binnen de Belastingdienst is onvoldoende effectief, doordat een sterk mandaat en een heldere governance ontbreken. Bureau BVA vervult primair een toezichhoudende functie en is mede op basis van zijn huidige capaciteit en toerusting niet in de positie om de corruptie-aanpak binnen de verschillende directies van de Belastingdienst te coördineren. Daarnaast vindt er onvoldoende samenwerking en kennisdeling tussen de Belastingdienst en andere DG's, zoals de Douane, plaats. De verantwoordelijkheid voor de corruptie-aanpak binnen de Belastingdienst is momenteel belegd bij twee directies die niet effectief met elkaar samenwerken. Bovendien is het niet duidelijk hoe de twee werkvelden waaruit de corruptie-aanpak bestaat zich tot elkaar verhouden en hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Centrale regie en sturing ontbreken. Hierdoor ontstaan implementatieverschillen en sluit de uitvoering van de initiatieven niet op elkaar aan. Bovendien schiet de (rapportage over) de voortgang en implementatie van dergelijke initiatieven tekort.

Doordat de corruptie-aanpak onvoldoende aansluit op het huidige risicoprofiel van de Belastingdienst en er een beperkt lerend vermogen is in uitwisseling van kennis met de andere DG's, is de Belastingdienst niet in staat om tijdig en adequaat passende maatregelen te nemen om corruptierisico's te beheersen.

2. Er bestaat ruime gelegenheid tot het ongezien delen van vertrouwelijke informatie

De Belastingdienst beschikt over voor criminelen zeer interessant informatie, zoals namen, adressen en kentekens. Om deze informatie te verkrijgen gaan criminelen gericht op zoek naar kwetsbare belastingdienstmedewerkers.

Er bestaat momenteel een ruime gelegenheid tot het ongezien delen van vertrouwelijke informatie door belastingdienstmedewerkers. Door beperkte logging en

monitoring van systemen, een grote 'span of control' bij leidinggevendenden, werken vanuit een anonieme kantooromgeving en het vele thuiswerken, is het zicht op corruptierisico's binnen teams minimaal. Naast beperkt zicht op bestaande medewerkers, bestaat er als gevolg van een beperkte screening ook een beperkt zicht op risico's ten aanzien van nieuwe medewerkers.

In de afgelopen jaren lag de politieke en bestuurlijke nadruk op klantgericht, efficiënt en landelijk werken. Dit heeft een negatief effect gehad op de veiligheid en integriteit. Zo heeft een grote groep medewerkers toegang tot voor criminelen interessante informatie. Dit maakt hen extra kwetsbaar voor corruptie en biedt hen de gelegenheid om ongezien informatie te delen met criminelen. Vanuit het PWOB wordt het programma 'Need to know' uitgevoerd, wat passende autorisaties moet inregelen. Dit is een tijdrovende klus waarvoor nog geen formele tijdslijnen zijn vastgesteld.

Momenteel is de (actieve en passieve) logging en monitoring op systemen beperkt. Waar wel logging plaatsvindt, is de Belastingdienst – onder meer als gevolg van de ruime toegang tot informatie – nog niet in staat om de data effectief en efficiënt te analyseren. Dit vergroot de gelegenheid om onopgemerkt vertrouwelijke informatie te delen met criminelen.

Het corruptierisico is met name hoog binnen de BelastingTelefoon. Hier is sprake van ruime toegang tot vertrouwelijke gegevens, een hoog medewerkersverloop, beperkte screening door uitzendbureaus én veel thuiswerken. Om dit risico te beheersen zijn eerdere aanbevelingen gedaan, maar deze zijn nog niet uitgevoerd.

Wegens de ruime gelegenheid tot het ongezien delen van vertrouwelijke informatie bestaat er een kwetsbaarheid in de weerbaarheid van de Belastingdienst en zijn medewerkers.

3. Bewustzijn van algemene integriteitsrisico's is gegroeid, maar er is beperkt bewustzijn van corruptierisico's

Met het oog op de interesse die criminelen hebben in de Belastingdienst, is het van belang dat belastingdienstmedewerkers zich bewust zijn van de corruptierisico's. In de afgelopen jaren heeft de Belastingdienst actief ingezet op het vergroten van het integriteitsbewustzijn onder zijn medewerkers. KPMG concludeert dat dit tot op zekere hoogte succesvol is, maar dat het bewustzijn specifiek ten aanzien van corruptierisico's nog te beperkt is.

Conclusies (2/2)

Het risicobewustzijn verschilt sterk tussen de verschillende onderdelen van de Belastingdienst doordat directies – of zelfs kantoren binnen directies – een eigen verantwoordelijkheid hebben wat betreft de implementatie van bewustzijnsmaatregelen. Hoewel medewerkers van zichzelf vinden dat zij corruptie- en integriteitsrisico's herkennen, zijn zij kritisch over het bewustzijn rondom het gebruik van sociale media en de kennis die ze hebben over corruptie in het algemeen en de wijze van benadering door criminelen in het bijzonder. Bovendien richten bewustzijnsactiviteiten zich vooral op leidinggeevenden. Daarnaast zijn er grote verschillen in de mate waarin leidinggeevenden vervolgens deze kennis overdragen op hun medewerkers, wat samenhangt met verschillen in competenties, vaardigheden en motivatie. Zo wordt in het ene team slechts op incidentbasis over corruptierisico's gesproken en is corruptie in het andere team periodiek onderwerp tijdens teamoverleggen. Afdelingen die beroepsmatig bezig zijn met opsporing (zoals de FIOD) kennen juist een hoog risicobewustzijn, terwijl het risicobewustzijn lager is bij bijvoorbeeld de BelastingTelefoon.

Een beperkt bewustzijn van corruptierisico's zorgt ervoor dat belastingdienstmedewerkers zowel in de uitvoering van hun werkzaamheden als in privé-situaties onvoldoende opgewassen zijn tegen benadering door criminelen.

4. De meldingsbereidheid onder medewerkers is laag

Om de gevolgen van integriteitsschendingen, zoals het delen van vertrouwelijke informatie met criminelen, zo veel mogelijk te beperken, is het van belang dat corruptiesignalen tijdig worden opgemerkt en aangekaart en leiden tot passende actie. De meldingsbereidheid onder belastingdienstmedewerkers is momenteel beperkt wat leidt tot ondermelding. Medewerkers denken dat 'melden geen zin heeft' en er is onduidelijkheid waar de vele verschillende meldpunten voor zijn bedoeld. Daarnaast bestaat terughoudendheid wegens verwachte negatieve gevolgen voor de melder, versterkt door het gevoel dat de Belastingdienst niet opkomt voor zijn medewerkers. Een kwart van de belastingdienstmedewerkers is van mening dat klokkenluiders onvoldoende worden beschermd. Ook bestaan gevoelens van schaamte over incidenten waarbij de medewerker zelf is betrokken, dan wel een gevoel van loyaliteit jegens collega's die mogelijk betrokken zijn bij een incident. De lage meldingsbereidheid is tevens het gevolg van uitblijvende dan wel beperkte terugkoppeling of opvolging van meldingen. Hierbij wordt opgemerkt dat de opvolging

van meldingen complex is, doordat het voor de Belastingdienst uitdagend is om vermoedens van integriteitsschendingen concreet te maken en te bewijzen. In algemene zin is de aanspreekcultuur beperkt; medewerkers praten eerder over elkaar dan met elkaar. Tot slot zijn leidinggeevenden, mede door complexe arbeidsrechtelijke discussies, terughoudend in het sanctioneren van niet-integer gedrag.

Op het moment dat kwaadwillende medewerkers denken weg te komen met niet-integer of corrupt gedrag, vergroot dit de kans dat dergelijk gedrag plaatsvindt. Door ondermelding kan corruptie lange tijd onopgemerkt plaatsvinden met alle schadelijke gevolgen van dien.

5. Leidinggeevenden pakken onvoldoende hun voorbeeldrol

Leidinggeevenden hebben een sterke invloed op het risicobewustzijn van medewerkers en het creëren van een cultuur waarin integriteits- en corruptierisico's worden herkend en besproken. KPMG concludeert dat leidinggeevenden over het algemeen nog onvoldoende het goede voorbeeld geven en de juiste boodschap uitdragen ten aanzien van integriteit en corruptie.

Medewerkers vinden dat leidinggeevenden onvoldoende in woord en daad het belang van integer handelen uitdragen en beperkt op de hoogte zijn van de integriteits- en corruptierisico's binnen het team. Verschillen in leiderschapsstijlen leiden tot verschillen waarop binnen teams over corruptierisico's wordt gesproken. Leidinggeevenden laten een uiteenlopende visie zien, wat duidt op verschillen in de kwaliteit van het voorbeeldgedrag tussen teams en directies. Enerzijds herkennen leidinggeevenden de gebrekkige invulling van hun voorbeeldrol. Hierbij wordt gewezen op een te sterke focus op productie, een te grote 'span of control' en een ontstane drempel als gevolg van thuiswerken, waardoor zij niet voldoende de juiste boodschap ten aanzien van integriteit en corruptie kunnen uitdragen. Anderzijds geven leidinggeevenden zelf aan wél veel en periodiek te communiceren over integriteit, hoewel communicatie over corruptie beter kan.

Een gebrekkig voorbeeld vergroot het risico dat medewerkers het belang van integer gedrag niet of beperkt inzien waardoor het risicobewustzijn beperkt blijft. Dit vergroot de kans dat medewerkers onvoldoende zijn voorbereid op de situatie waarbij zij worden benaderd door criminelen. Bovendien vermindert dit de kans dat zij corruptiesignalen oppikken van collega's met wie zij samenwerken.

6

Aanbevelingen

Aanbevelingen (1/4)

Op basis van de vijf conclusies worden in dit hoofdstuk een vijftal aanbevelingen gedaan, waarbij KPMG gebruikmaakt van inzichten vanuit andere organisaties die dagelijks te maken hebben met het beheersen van corruptierisico's en de ervaring die KPMG heeft bij andere publieke organisaties en grote internationaal opererende organisaties. De aanbevelingen kunnen worden gezien als aanjagers en versnellers om de corruptie-aanpak naar een hoger volwassenheidsniveau te brengen.

Het uitgangspunt van de aanbevelingen is dat deze aansluiten bij de manier van werken binnen de Belastingdienst en de bestaande en in gang gezette initiatieven, waaronder initiatieven uit het PWOB. KPMG heeft de conceptaanbevelingen getoetst bij de expertfocusgroep en deze zijn grotendeels omarmd door de deelnemers.

Aan alle aanbevelingen zijn een *termijn* en *impact* toegekend.

Termijn: ziet toe op de termijn waarbinnen een aanbeveling geïmplementeerd kan worden. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen korte termijn (*K*: binnen drie maanden), middellange termijn (*M*: tussen de drie en negen maanden) en lange termijn (*L*: langer dan negen maanden).

Impact: ziet toe op de impact (↑ : hoog, → : middel, ↓ : laag) die een aanbeveling heeft op het weerbaarheidsniveau van de Belastingdienst. De hoofdaanbevelingen hebben allen een hoge impact. De impact die per deelaanbeveling is weergegeven stelt de Belastingdienst in staat om focus aan te brengen in de aanpak.

1. Ontwikkel een Bureau Veiligheid & Integriteit met een integrale aanpak voor de Belastingdienst

Gezien de snel wisselende modus operandi van criminelen dient de Belastingdienst in staat te zijn om hierin mee te bewegen. KPMG adviseert om een sterk, centraal en onafhankelijk opererend weerbaarheidsbureau (Bureau Veiligheid & Integriteit– BV&I) op te zetten dat regie voert over de aanpak van veiligheids- en integriteitsrisico's (in brede zin) en daarbij wordt ondersteund door veiligheids- en integriteitsfunctionarissen die per directie zijn aangewezen. Bij het inrichten van BV&I dienen de volgende elementen en verantwoordelijkheden te worden meegenomen:

A. Richt BV&I in op DG-niveau (centraal) boven de diverse directies. Verleen mandaat aan BV&I om beleid, richtlijnen en procedures op te stellen, te implementeren en te monitoren binnen de diverse directies, zowel direct als via

de decentrale functionarissen (dit kunnen bijvoorbeeld Business Security Officers zijn). Verschuif waar nodig de verantwoordelijkheden die in het kader van veiligheid en integriteit zijn belegd bij Cd IV&D en Cd O&P naar BV&I. Door het besluitvormingsproces te versimpelen wordt het makkelijker om acties en initiatieven door te voeren en te implementeren. (*Termijn: L / Impact: ↑*)

- B. Voer periodiek (minimaal jaarlijks) een centrale risicoanalyse uit en ondersteun de directies in het uitvoeren van directie-specifieke risicoanalyses, zodat een actuele informatiepositie (inclusief dreigingsbeeld) bestaat. (*Termijn: M / Impact: →*)
- C. Stel een ambitieniveau voor veiligheid en integriteit vast en pas het beleid en kaders hier op aan. Inventariseer welke lopende deelinitiatieven in het kader van het PWOB afgerond kunnen worden binnen de huidige structuur. Breng het overige deel van het PWOB onder bij BV&I. Inventariseer gaten en herijk de huidige corruptie-aanpak om het ambitieniveau te behalen. Onderdeel hiervan is het vergroten van de bewustwording over veiligheid en integriteit binnen de Belastingdienst. (*Termijn: M / Impact: ↓*)
- D. Creëer ten aanzien van de hoofdthema's in de corruptie-aanpak (zoals logging en monitoring) samenwerking en kennisdeling tussen de Belastingdienst en andere DG's, waaronder de Douane, en Bureau BVA. Het overnemen van geleerde lessen, gezamenlijk zoeken naar passende oplossingen en waar relevant gebruikmaken van dezelfde technieken leidt tot efficiëntie en effectiviteit. (*Termijn: M / Impact: →*)
- E. Wijs binnen BV&I functies aan die gericht zijn op specifieke thema's, zoals autorisatiebeheer. Hierdoor ontstaat focus op specifieke thema's en gaan plannen en acties niet verloren in het geheel. (*Termijn: L / Impact: →*)
- F. Integreer de onderwerpen veiligheid en integriteit in de KPI's binnen jaarcontracten. BV&I dient de vaststelling van deze KPI's te beoordelen en de naleving te toetsen. (*Termijn: L / Impact: →*)
- G. Neem verantwoordelijkheid voor het meldproces en het proactief opvangen van signalen. Doe (of geef opdracht tot) onderzoek naar (potentiële) veiligheids- en integriteitsincidenten in samenwerking met andere relevante partijen. (*Termijn: L / Impact: →*)

Aanbevelingen (2/4)

- H. Monitor de naleving van het beleid en de voortgang en effectiviteit van de corruptie-aanpak en rapporteer per kwartaal over de voortgang van initiatieven en het huidige niveau van veiligheid en integriteit aan de top van de Belastingdienst en de relevante personen binnen het ministerie van Financiën, waaronder Bureau BVA. *(Termijn: L / Impact: →)*
- I. Voer jaarlijks een meting uit naar het niveau van veiligheid en integriteit. Maak hierbij gebruik van zowel kwantitatieve methoden (bij voorkeur vanuit dezelfde methodiek als die van de integriteitscultuurmeting zoals uitgevoerd in dit onderzoek), aangevuld met kwalitatieve methoden, zoals interviews en focusgroepsessies. Op deze manier wordt de impact van de ingezette en nog in te zetten verbeterinitiatieven gemeten. Belangrijk hierbij is dat de directie van de Belastingdienst aan de hand van het huidige onderzoek concrete doelen stelt ten aanzien van het weerbaarheidsniveau, inclusief het ambitieniveau van de integriteitscultuur. *(Termijn: L / Impact: ↑)*

2. Ontwikkel een stelsel waarin de mogelijkheden tot het delen van informatie worden ingeperkt

Criminelen zijn met name geïnteresseerd in informatie die nu redelijk makkelijk ongezien gedeeld kan worden door Belastingdienstmedewerkers. Dit wordt sterk beïnvloed door de politiek-bestuurlijke keuze om klantgericht, efficiënt en landelijk te werken.

Deze keuze moet worden heroverwogen. Maak expliciet een afweging tussen enerzijds klantgerichtheid, efficiëntie en landelijk werken en anderzijds veiligheid en integriteit. Wanneer het directieteam van de Belastingdienst, mede vanuit landelijk politieke keuzes, vasthoudt aan zijn primaire focus op klantgerichtheid, efficiëntie en landelijk werken, dan accepteert men expliciet het hogere risico op corruptie. Om het risico op corruptie-incidenten te verminderen, raadt KPMG aan om de mogelijkheden tot het delen van informatie in te perken:

- A. Ontwikkel een duurzaam en passend autorisatiebeheer met inachtneming van de volgende elementen:
- Stel helder beleid op ten aanzien van autorisaties, houdt hierbij rekening met de volgende eigenschappen:
 - Verleen autorisaties op 'need to know' basis

- Stel concrete stelregels op bij het toekennen van autorisaties
 - Maak autorisaties (waar relevant) tijdgebonden
 - Maak autorisaties functiegebonden
 - Beperk (op passende wijze) autorisaties bij thuiswerken
 - Stel – afhankelijk van het type werkzaamheden – de norm op zaakniveau in plaats van applicatieniveau
 - Beperk het aantal autorisaties dat aan rollen is gekoppeld
- Intensiveer het in kaart brengen en het inperken van onnodige autorisaties binnen de Belastingdienst.
 - Wijs per directie een hoofdverantwoordelijke aan die regie voert op het toekennen van autorisaties, eventueel via medeverantwoordelijken. Deze persoon dient op continue basis steekproeven uit te (laten) voeren op toegekende autorisaties.
 - Stel autorisatiematrices op per organisatieonderdeel.

(Termijn: M / Impact: ↑)

- B. Verbeter de technische mogelijkheden voor (actieve en passieve) logging en monitoring. Gebruik tooling om geavanceerde data-analyse toe te passen, zodat het mogelijk wordt om de grote hoeveelheid data te analyseren op afwijkend gedrag. Focus hierbij op de systemen met de meest kwetsbare data en maak gebruik van algoritmen en machine learning. Dit heeft zowel een afschrikkende als een detectieve werking. *(Termijn: L / Impact: ↑)*
- C. Zet in op dataminimalisatie en maak data niet onnodig zichtbaar in systemen (pseudonimisering). Scherm daarbij ook gegevens van belastingdienstmedewerkers in passende mate af, zodat zij niet onnodig risico lopen. Maak hierbij een keuze tussen het opstellen van een (als staatsgeheim kwalificerende) lijst met af te schermen functies, dan wel een Belastingdienst-brede afscherming. *(Termijn: L / Impact: →)*
- D. Creëer een effectieve vorm van hybride werken met het oog op het vergroten van de (sociale) controle, zowel tussen belastingdienstmedewerkers onderling, als tussen leidinggevend en medewerkers. Stel vaste (periodieke) teamdagen vast en houd grote periodieke teambijeenkomsten in fysieke vorm. Houd hierbij rekening met aard van de werkzaamheden en de medewerkersdoelgroep. *(Termijn: M / Impact: →)*

Aanbevelingen (3/4)

- E. Intensiveer screening van medewerkers. Vorm een beleid dat passend is voor de actuele situatie door bijvoorbeeld richtlijnen op te nemen voor online sollicitaties. Breng risicovolle functies in kaart en stel een passend niveau van screening op deze functies vast. Pas screening ook tussentijds toe, bijvoorbeeld in het geval van interne functiewisselingen. Maak ten slotte duidelijke afspraken met uitzendbureaus en monitor de naleving van deze afspraken. (Termijn: **L** / Impact: **↓**)

3. Versterk per directie het bewustzijn voor corruptierisico's

Om ervoor te zorgen dat medewerkers zich bewust zijn van corruptierisico's, adviseert KPMG om het huidige bewustzijnsprogramma vanuit het PWOB te verlengen en te intensiveren. Zodra BV&I is ingericht moet het programma hier vanuit worden voortgezet:

- A. Voer een analyse uit naar het integriteitsbewustzijn per directie, bijvoorbeeld door middel van een vragenlijst. Maak bovendien gebruik van social engineering en/of fysieke testen om kennis en motivatie in de praktijk te testen. Focus in de aanpak vervolgens met name op de directies waar het bewustzijn onder de vast te stellen norm ligt en waar het risico op corruptie hoger is. Voer deze analyse jaarlijks opnieuw uit als onderdeel van de meting zoals beschreven in aanbeveling 1 en stel de aanpak zo nodig bij. (Termijn: **M** / Impact: **↓**)
- B. Vergroot het bereik van de reeds aanwezige initiatieven, zoals de Handreiking Weerbaarheid en de e-learning 'Bescherming bij benadering'. Coördinatie en communicatie vanuit het PWOB (en later) BV&I dragen hier aan bij. Maak gebruik van activiteiten die bewezen effectief zijn. Zorg daarbij ook voor een afwisseling tussen interactieve en impactvolle methoden, zoals intranet, groepsbijeenkomsten, e-learnings, video's, medewerkers-apps en teamsessies. (Termijn: **M** / Impact: **↓**)
- C. Betrek belastingdienstmedewerkers actief in het programma, zodat de onderwerpen en thema's aansluiten op hun dagelijkse praktijk en zij zelf eigenaarschap voelen voor het onderwerp. Dit zorgt ervoor dat medewerkers begrijpen dat zij onderdeel zijn van de integriteitsaanpak en dat de effectiviteit ervan staat of valt met hun eigen gedrag. Betrek de belastingdienstmedewerkers door het voorleggen van dilemma's en nodig hen uit om mee te denken over oplossingsrichtingen. (Termijn: **M** / Impact: **→**)

- D. Instrueer leidinggevenden om corruptierisico's en gerelateerde kwetsbaarheden periodiek op de agenda van team- en managementoverleggen te plaatsen. Stel een passende periodiciteit vast. Bied de mogelijkheid tot ondersteuning vanuit BV&I door het ontwikkelen en uitrollen van 'toolkits' met concreet uitgewerkte instructies, tools en methoden. (Termijn: **K** / Impact: **↓**)
- E. Maak door middel van geanonimiseerde casussen de daadwerkelijke risico's van het delen van vertrouwelijke informatie met criminelen zichtbaar, zowel voor de belastingdienstmedewerker zelf als de collega's. Breng hierdoor actief het belang van de aanwezige maatregelen en de rol van eenieder onder de aandacht. (Termijn: **K** / Impact: **→**)
- F. Verwerk corruptie en ieders kwetsbaarheden expliciet in het onboardingprogramma. Wijs nieuwe medewerkers op mogelijkheden tot benadering, het gebruik van sociale media en het melden van kwetsbaarheden, zoals criminele banden binnen de familie of persoonlijke problemen. (Termijn: **K** / Impact: **→**)
- G. Focus naast bewustzijn ook op het stimuleren van het goede gedrag bij medewerkers. Schakel de bij de Belastingdienst werkzame gedragswetenschappers in om de nodige verandering in gang te zetten. (Termijn: **L** / Impact: **→**)

4. Verhoog de meldingsbereidheid onder medewerkers

Aangezien het melden van incidenten belangrijk is om tijdig te kunnen ingrijpen, adviseert KPMG om de meldingsbereidheid te verhogen:

- A. Evalueer onder aansturing van BV&I de werking en effectiviteit van de huidige meldpunten, inclusief de begeleiding, terugkoppeling en nazorg die vanuit deze meldpunten aan melders worden geboden. (Termijn: **K** / Impact: **↓**)
- B. Richt een centraal meldpunt in waar belastingdienstmedewerkers 24/7 terecht kunnen voor incidenten ten aanzien van veiligheid en integriteit. Het centrale meldpunt is verantwoordelijk voor het doorsturen van een melding naar de juiste achterliggende meldpunten. Medewerkers van het centrale meldpunt dienen te worden voorzien van heldere richtlijnen en scripts ter ondersteuning van het te woord staan van melders. (Termijn: **M** / Impact: **↑**)

Aanbevelingen (4/4)

- C. Creëer vertrouwen in het doen van meldingen door via (voorbeeld)casussen de positieve effecten van melden aan te tonen. Besteed in de casussen aandacht aan de begeleiding, terugkoppeling en nazorg die vanuit deze meldpunten aan melders worden geboden. *(Termijn: L / Impact: →)*
- D. Faciliteer de juiste zorg voor belastingdienstmedewerkers die onderhevig zijn aan een corruptieonderzoek, zodat zij niet verder in de richting van de betrokken criminelen koersen. Plaats de betreffende personen indien nodig tijdelijk in een functie met beperkte toegang tot vertrouwelijke informatie. *(Termijn: M / Impact: →)*
- E. Moedig belastingdienstmedewerkers aan om alsnog melding te maken van integriteitsschendingen (in brede zin) die zij niet eerder hebben gemeld. Op basis hiervan kan ondermelding (gedeeltelijk) worden ondervangen. Ontwikkel in dit kader een passende inkeerregeling. Maak daarnaast capaciteit beschikbaar binnen de diverse meldpunten om opvolging te geven aan deze meldingen. Voer ten slotte een analyse uit op de meldingen die met terugwerkende kracht worden gedaan, om hier lessen uit te trekken. *(Termijn: M / Impact: →)*

5. Versterk de rol van leidinggevenden in de omgang met corruptierisico's

Aangezien leidinggevenden een belangrijke rol spelen in het creëren van bewustzijn ten aanzien van integriteit en corruptie en het zicht houden op corruptiesignalen in de organisatie, is het noodzakelijk dat zij worden ondersteund in de uitvoering van hun rol. Binnen de Belastingdienst bestaat het programma Leiderschap en Cultuur. KPMG adviseert om dit programma te intensiveren door het integreren van de volgende elementen:

- A. Besteed aandacht aan het signaleren van afwijkend gedrag door leidinggevenden, het ontwikkelen van gespreksvaardigheden om een open en veilige sfeer binnen teams te creëren, en de uitvoering van integriteits- en corruptierisicoanalyses binnen teams en afdelingen. Geef leidinggevenden concrete handvatten voor het creëren van een laagdrempelige en open sfeer waarbinnen medewerkers signalen, twijfels en dilemma's delen met de leiding. *(Termijn: M / Impact: →)*

- B. Stel leidinggevenden in staat om medewerkers te trainen in hoe zij kwetsbaarheden en afwijkend gedrag kunnen herkennen bij hun collega's. *(Termijn: M / Impact: →)*
- C. Instrueer leidinggevenden om de corruptie-aanpak en het bijbehorende doel kenbaar te maken onder de medewerkers, bijvoorbeeld door het in teamoverleggen bespreken van de Handreiking Weerbaarheid en relevante casussen. *(Termijn: K / Impact: ↓)*
- D. Versterk de relatie tussen leidinggevenden en medewerkers, bijvoorbeeld door een medewerker mee te laten lopen tijdens een werkdag van de leidinggevende. Hiermee wordt verbinding en wederzijds begrip gecreëerd, waardoor medewerkers mogelijk eerder geneigd zijn om dilemma's of misstanden aan te kaarten bij leidinggevenden. *(Termijn: L / Impact: ↓)*
- E. Voer een analyse uit op de mate waarin leidinggevenden zich voldoende in staat voelen om juist voorbeeldgedrag te vertonen. Focus hierbij voornamelijk op de druk die leidinggevenden ervaren ten aanzien van de productie en de huidige 'span of control'. Overweeg waar nodig om taken en verantwoordelijkheden van leidinggevenden te herverdelen. *(Termijn: M / Impact: →)*
- F. Maak het onderwerp corruptie onderdeel van personeelsgesprekken van leidinggevenden. Hierdoor staat het onderwerp actief op de agenda van de leidinggevende en wordt de urgentie gecreëerd om het onderwerp over te dragen op het team. *(Termijn: K / Impact: ↓)*

I

Bijlage

Leden begeleidingscommissie

I. Leden begeleidingscommissie

| Naam | Organisatie en functie |
|------------------|--|
| Persoonsgegevens | Belastingdienst Persoonsgegevens MKB Rotterdam Persoonsgegevens Weerbaarheid Ondernijning Belastingdienst |
| Persoonsgegevens | Belastingdienst Persoonsgegevens Directie MKB |
| Persoonsgegevens | Douane Persoonsgegevens Douane |
| Persoonsgegevens | Douane Persoonsgegevens Douane Persoonsgegevens Veiligheid & Integriteit |
| Persoonsgegevens | Gemeente Rotterdam Persoonsgegevens Directie Veiligheid |
| Persoonsgegevens | Belastingdienst P-gv. Concerndirectie Informatievoorziening & Databeheersing |
| Persoonsgegevens | Ministerie van Financiën P-gv. Bureau BVA |

II

Bijlage

**Afstemming
begeleidingscommissie**

II. Afstemming begeleidingscommissie

| Datum | Besprekpunten |
|------------------|---|
| 3 juli 2023 | <ul style="list-style-type: none">• Kennismaking• Toelichting KPMG op aard en opzet onderzoek• Vaststellen definitieve scope onderzoek, waarbij de focus op medewerkers van de Belastingdienst ligt• Frequentie bijeenkomsten begeleidingscommissie vastgesteld op drie• Rol en verwachtingen begeleidingscommissie |
| 7 september 2023 | <ul style="list-style-type: none">• Toelichting KPMG op status onderzoek• Bespreking feedback van de begeleidingscommissie op de concepttussenrapportage• Bespreking onvolledigheid aanlevering documenten door projectteam |
| 20 november 2023 | <ul style="list-style-type: none">• Bespreking feedback van de begeleidingscommissie op de concepteindrapportage• Bespreking vervolgstappen onderzoek |

III

Bijlage

Literatuurlijst

III. Literatuurlijst (1/2)

- 1) Ash, E., Galletta, S. & Giommoni, T. (2021). *A Machine Learning Approach to Analyze and Support Anti-Corruption Policy*. Geraadpleegd via: <https://ssrn.com/abstract=3589545>.
- 2) Bauhr, M. & Grimes, M. (2017). Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*, 68, pp. 431-458.
- 3) Boutellier, H., Eski, Y., Van Steden, R. & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning: Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie, *Tijdschrift voor Veiligheid*, (19)1, pp. 3-16.
- 4) De Graaf, G. (2005). De corrupte functionaris, zijn omkoper en hun relatie. *Justitiële verkenningen*, jrg. 31, nr. 7, pp. 49-63.
- 5) Gorsira, M. (2017). *Een beetje corrupt bestaat niet: Een onderzoek naar omkoping van ambtenaren door het bedrijfsleven*. Geraadpleegd via: <https://research.vu.nl/en/publications/een-beetje-corrupt-bestaat-niet-een-onderzoek-naar-omkoping-van-a>.
- 6) Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor criminologie*, (58) 2, pp. 77-90.
- 7) KPMG (2021). *De beheersing van corruptierisico's door de Douane in de Rotterdamse haven*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/01/bijlage-1-rapportage-beheersing-corruptierisicos-douane-haven-rotterdam>.
- 8) Kruisbergen, E.W., Leukfeldt, E.R., Kleemans & E.R., Roks, R.A. (2018). *Georganiseerde criminaliteit en ICT*. Geraadpleegd via: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/203>.
- 9) Kruisbergen, E.W., Roks, R.A. & Kleemans, E.R. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing*. Geraadpleegd via: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/235>.
- 10) Leukfeldt, E.R. (2017). *Research agenda. The human factor in cybercrime and cybersecurity*. Den Haag, Nederland: Eleven International Publishing.
- 11) LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd via <https://www.riec.nl/documenten/rapporten/2019/10/21/landelijk-beeld>.
- 12) Nelen, H. & Kolthoff, E. (2017). *Schaduwten over de rechtshandhaving. Georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen van functionarissen in de rechtshandhaving*. Geraadpleegd via: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2307>.
- 13) Nelen, H. & Kolthoff, E. (2018). Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland; waar staan we anno 2018? *Tijdschrift voor Criminologie*, (60)4, pp. 505-521.
- 14) Openbaar Ministerie & Politie (2019). *Rapportage aanpak georganiseerde criminaliteit 2018*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/22/tk-bijlage-1-voortgangsrapportage-aanpak-ondermijnende-criminaliteit>.
- 15) Prüfer, P., Kolthoff, K. (2020). Met datascience op zoek naar indicatoren van georganiseerde criminaliteit en ondermijning, *PROCES*, (99) 2, pp.85-101.

III. Literatuurlijst (2/2)

- 16) Smit, A., Slagmolen, N., Bronkhorst, C., Van den Goor, J. & Meershoek, G. (2019). *Het lekken van vertrouwelijke politie-informatie: Aard, omvang en ernst van het fenomeen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee*. Den Haag, Nederland: Boom Criminologie.
- 17) Spapens, A.C.M. (2019). Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2019(2), pp. 85-92.
- 18) Tops, P. & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning, *Tijdschrift voor de Politie*, jg. 78, nr.7/16, pp. 12-15.
- 19) Tuk, M., & Vols, M. (2018). Ondermijning en het openbare-orderecht. *Nederlands Juristenblad NJB*, 2018(24), pp. 1704-1711.
- 20) Van der Steen, M., Schram, J., Chin-A-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd*. Geraadpleegd via: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/ondermijning-ondermijnd>.
- 21) Weterings, T. (2021). *City Deal Zicht op Ondermijning*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/08/bijlage-1-rapportage-city-deal-zicht-op-ondermijning>.
- 22) Winter, H., Woesterberg, N., Struiksma, N., Akerboom, C. & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Geraadpleegd via: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2284>.

IV

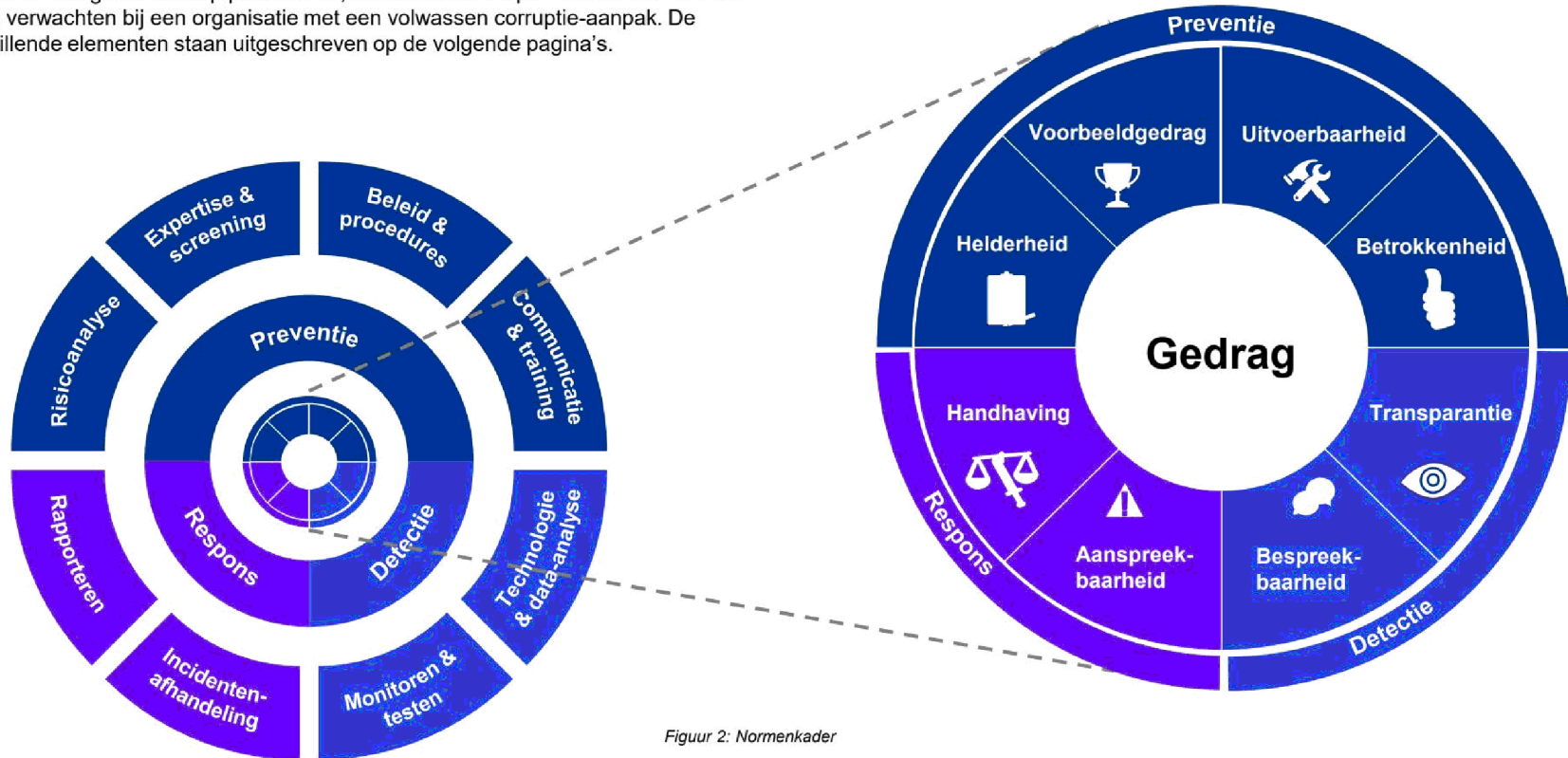
Bijlage

Normenkader

IV. Normenkader (1/3)

Inleiding

Deze bijlage bevat het normenkader dat KPMG voor dit onderzoek hanteert. Het normenkader is gebaseerd op preventieve, detectieve en responsieve elementen die je mag verwachten bij een organisatie met een volwassen corruptie-aanpak. De verschillende elementen staan uitgeschreven op de volgende pagina's.



Figuur 2: Normenkader

IV. Normenkader (2/3)

Inleiding

Deze bijlage bevat het normenkader dat KPMG voor dit onderzoek hanteert. Het normenkader is gebaseerd op preventieve, detectieve en responsieve elementen die je mag verwachten bij een organisatie met een volwassen corruptie-aanpak.

Risicoanalyse waarbij periodiek de corruptierisico's, inclusief beheersmaatregelen, worden geïnventariseerd en geanalyseerd.

Expertise & screening ziet toe op het creëren van een personeelsbestand met vaardige medewerkers. De ontwikkeling van medewerkers door middel van training en coaching is hierbij van belang. Daarnaast spelen het definiëren en toekennen van rollen en verantwoordelijkheden van (potentiële) medewerkers een rol.

Beleid & procedures zijn ingericht, zoals gedragscodes en meldregelingen. Hierbij is het van belang dat het beleid en de procedures bekend zijn, periodiek worden herzien, en dat de naleving ervan wordt gemonitord.

Communicatie & training zijn belangrijk voor het stimuleren van risicobewustzijn onder medewerkers, bijvoorbeeld communicatie en training ten aanzien van casuïstiek.

Monitoren & testen ziet toe op het monitoring van processen en het (periodiek) testen van beheersmaatregelen, bijvoorbeeld het periodiek evalueren van het meldlandschap.

Technologie & data-analyse zoals het loggen en monitoren van systemen en het uitvoeren van (data-)analyses op grondoorzaken en waargenomen trends.

Rapporteren op periodieke basis over de status en voortgang van de corruptie-aanpak.

Incidentenafhandeling gaat over het melden en afhandelen van signalen en incidenten. Hierbij is het van belang dat overzicht wordt gehouden op (de afhandeling van) meldingen en dat hier analyses op worden uitgevoerd.

Cultuur en gedrag

De kern van dit model betreft de cultuur en het gedrag binnen een organisatie. Het door KPMG ontwikkelde integriteitscultuurmodel vormt de basis van de analyse naar de kwaliteit van de integriteitscultuur binnen de Belastingdienst (zie ook Hoofdstuk 4).

Hieronder staan de acht cultuurdimensies die van invloed zijn op het handelen van medewerkers en leidinggevendenden verder toegelicht.

Helderheid gaat over het belang van het hebben van een heldere, op waarden gebaseerde, visie op integriteit en corruptie en deze effectief en frequent te communiceren richting medewerkers. Dit zorgt ervoor dat medewerkers weten wat integer gedrag is. Bij gebrek aan helderheid kan iedereen er eigen gedragsnormen op na houden en kunnen deze mogelijk met elkaar conflicteren. Het meegeven van kaders voor gedragsnormen, bijvoorbeeld in beleid, regels en procedures, is daarom belangrijk. Bij het ontbreken van een helder normenkader is het bovendien lastig te bepalen of vertoond gedrag niet-integer (bijvoorbeeld corrupt) is, waardoor het koppelen van sancties aan gedrag moeilijk is.

Voorbeeldgedrag van rolmodellen binnen de organisatie, zoals directie en leidinggevendenden, in het naleven van de geldende integriteits- en corruptienormen. Hoe beter het voorbeeld dat door rolmodellen wordt gegeven, hoe sneller medewerkers geneigd zijn om het juiste gedrag te vertonen. En ook omgekeerd: gebrek aan (consistent) voorbeeldgedrag leidt tot onduidelijkheid bij medewerkers. Slecht voorbeeldgedrag vergroot daarnaast ook de kans op niet-integer gedrag. Wanneer rolmodellen actief het belang van integer gedrag bij medewerkers benadrukken, is de kans groter dat medewerkers het belang van integer gedrag beter zullen inzien.

Betrokkenheid medewerkers. Hoe meer een organisatie haar mensen behandelt met respect en hen actief betreft in besluitvorming voor te nemen maatregelen voor het versterken van integriteit en het voorkomen van niet-integer gedrag, hoe groter de kans dat medewerkers zich gedragen in lijn met de geldende gedragsnormen.

Uitvoerbaarheid van doelstellingen, verantwoordelijkheden en taken. Medewerkers moeten kunnen beschikken over de juiste handvatten, kennis, competenties en middelen om integer gedrag te vertonen en niet-integer gedrag zoals corruptie te voorkomen. Daarnaast moeten doelstellingen realistisch en haalbaar zijn en moeten individuele medewerkers daarop invloed kunnen uitoefenen. Bij te hoge werkdruk bestaat het risico dat medewerkers 'bochten afsnijden' door het niet volgen van formele procedures of er is sprake van hoge stress en werkgerelateerd verzuim.

IV. Normenkader (3/3)

Transparantie van gedrag. Met transparantie kan niet-integer gedrag zichtbaar worden gemaakt en daarmee tijdig worden opgepakt en aangepakt. Wanneer medewerkers de indruk hebben dat niet-integer gedrag (waaronder corruptie) niet wordt opgemerkt, bestaat het risico dat dergelijk gedrag toeneemt omdat medewerkers het gevoel hebben dat 'ze ermee weg komen'. Ook bestaat het risico dat de alertheid van medewerkers afneemt, omdat er weinig structureel wordt gecontroleerd in de omgeving en medewerkers beperkt worden geconfronteerd met hun eigen gedrag. Mensen zijn van nature geneigd zich beter te gedragen wanneer zij de perceptie hebben dat hun gedrag wordt waargenomen. Meer transparantie ten aanzien van de controles op (kritieke) processen maakt gedragsaanpassing mogelijk en vergroot bewustzijn en verantwoordelijkheid bij medewerkers.

Bespreekbaarheid van standpunten, emoties, dilemma's en overtredingen. Het is van belang voor medewerkers om bekend te raken met wat wordt verstaan onder integriteit en corruptie. Indien medewerkers standpunten, emoties, dilemma's en incidenten openlijk met elkaar kunnen bespreken, ontstaat meer inzicht in (niet-) integer gedrag binnen de organisatie. Mensen leren van elkaar door vraagstukken met elkaar te bespreken: er ontstaat meer onderling begrip en het motiveert om gewenst gedrag te vertonen en gemaakte afspraken ten aanzien van het voorkomen van corruptie na te komen.

Aanspreekbaarheid op fouten, incidenten en calamiteiten. Het is van belang dat medewerkers elkaar aanspreken op fouten, incidenten en niet-integer gedrag, zodat zij zich bewust worden van hun eigen gedrag. Hoe veiliger mensen zich voelen om zaken aan te kaarten en hoe beter daarop wordt gereageerd door de persoon die is aangesproken, hoe meer zij dit ook daadwerkelijk doen en hoe beter van situaties kan worden geleerd en gedrag kan worden verbeterd.

Handhaving door middel van het waarderen – of zelfs belonen – van gewenst gedrag en het bestraffen van ongewenst gedrag. Integer gedrag waarderen binnen een organisatie en zichtbaar maken dat niet-integer gedrag tot sancties leidt, stimuleert medewerkers om proactief het juiste gedrag te vertonen. Hoe sterker handhaving wordt toegepast, hoe meer mensen zullen neigen naar wat wordt gewaardeerd en vermijden wat wordt bestraft. Een gebrek aan positieve en negatieve handhaving kan ertoe leiden dat medewerkers zich minder actief inzetten om integriteit actief te bevorderen en niet-integer gedrag te voorkomen, omdat zij de perceptie kunnen hebben dat het 'toch niet veel uitmaakt'. Dit kan onbewust zorgen voor een afname in

integriteitsbewustzijn waardoor mogelijke signalen van onder andere corruptie niet of te laat worden opgemerkt.

V

Bijlage

Resultaten vragenlijst

V. Resultaten vragenlijst (1/6)

Inleiding

Deze bijlage bevat de resultaten van de integriteitscultuurmeting. De volgende resultaten staan hierin beschreven:

- Algemene resultaten van de integriteitscultuurmeting
- Resultaten per cultuurdimensie
- Meldgedrag
- Uitkomsten diverse stellingen en open vragen



Algemene resultaten

- Belastingdienstmedewerkers zijn over het algemeen overwegend kritisch op de integriteitscultuur (gemiddelde van alle acht cultuurdimensies: 64%).
- Betrokkenheid en Helderheid worden het meest positief ervaren (82% en 76%).
- Transparantie en Handhaving worden het meest kritisch ervaren (51% en 52%).
- Leidinggevenden zijn positiever over alle cultuurdimensies dan medewerkers (gemiddeld +9%).
- Naarmate het aantal dienstjaren toeneemt, neemt de algemene perceptie van de integriteitscultuur gemiddeld af (0-1 jaar: 74% | >25 jaar: 60%).

- 9% van de respondenten heeft aangegeven betrokken te zijn geweest bij en/of getuige te zijn geweest van een overtreding van de geldende gedragsnormen. 62% van deze respondenten heeft alle, dan wel een deel van de ervaren voorvallen gemeld.
- Belastingdienstmedewerkers beoordelen het algemene integriteitsklimaat met een 7,1.

| 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% |
| Gemiddeld | 64% | |

Tabel 3: Overzicht resultaten per dimensie

V. Resultaten vragenlijst (2/6)

Helderheid

76%

- Respondenten zijn gematigd positief over Helderheid (76%). Helderheid wordt net onder de normscore beoordeeld (80%-90%).
- Respondenten zijn het meest positief over de mate waarin men binnen hun team de voor hen geldende gedragsregels op het gebied van integriteit begrijpt (90%). Daarnaast is 86% van de respondenten van mening dat binnen het team de belangrijkste corruptie- en integriteitsrisico's over het algemeen worden herkend.
- Het meest kritisch zijn de respondenten over de mate waarin hun direct leidinggevende een duidelijke boodschap communiceert over integriteit en corruptie (60%). Leidinggevendens (72%) beoordelen deze stelling aanzienlijk positiever dan medewerkers (59%).
- 82% van de respondenten is bekend met de kernwaarden van de Belastingdienst. Bovendien is 80% van de respondenten bekend met de geldende gedragscode.

Voorbeeldgedrag

62%

- Medewerkers zijn kritisch over Voorbeeldgedrag (62%). Voorbeeldgedrag wordt ruim onder de normscore beoordeeld (80-90%).
- Respondenten zijn het meest kritisch over de mate waarin hun leidinggevende (53%) en de directie van hun organisatieonderdeel (51%) actief integriteit bevorderen.
- Leidinggevendens (82%) zijn aanzienlijk positiever dan medewerkers (64%) over de mate waarin hun direct leidinggevende in woord en daad het belang van integer handelen uitdraagt. Over de mate waarin de directie van hun organisatieonderdeel dit doet zijn zowel leidinggevendens (66%) als medewerkers (54%) kritisch.
- Respondenten zijn echter wel positief over de mate waarop binnen het team het goede voorbeeld over integriteit wordt gegeven aan nieuwe collega's (84%).
- Respondenten met 0 tot 1 dienstjaren (77%) zijn over het algemeen aanzienlijk positiever over Voorbeeldgedrag dan respondenten die langer in dienst zijn (60%).

Betrokkenheid

82%

- Respondenten zijn het meest positief over Betrokkenheid (82%). Betrokkenheid wordt dan ook binnen de normscore beoordeeld (80-90%).
- Respondenten zijn voornamelijk positief over de mate waarin teamleden elkaar over het algemeen met respect behandelen (88%).
- Respondenten zijn ook positief over de mate waarin bij teamleden de motivatie bestaat om datgene te doen dat het beste is voor de Belastingdienst (85%).
- Respondenten zijn iets minder positief over hoe trots zij zijn op hun werk bij de Belastingdienst (71%). Leidinggevendens (88%) zijn aanzienlijk trotser dan medewerkers (70%).

Uitvoerbaarheid

60%

- Medewerkers zijn overwegend kritisch over Uitvoerbaarheid (60%). Uitvoerbaarheid wordt onder de normscore beoordeeld (70-80%).
- Respondenten zijn het meest kritisch over de mate waarin hun direct leidinggevende integer handelen belangrijker vindt dan het behalen van kortetermijndoelstellingen (55%).
- Respondenten zijn tevens kritisch over de mate waarin binnen het team voldoende tijd en middelen zijn om werkzaamheden correct uit te voeren (69%). Een op de vijf respondenten (19%) geeft aan over het algemeen te hoge druk te voelen om hun werk binnen de daarvoor gestelde tijd uit te voeren.
- Respondenten met 0 tot 1 dienstjaren (76%) zijn over het algemeen aanzienlijk positiever over Uitvoerbaarheid dan respondenten die langer in dienst zijn (58%).

V. Resultaten vragenlijst (3/6)

Transparantie

51%

- Respondenten zijn het meest kritisch over Transparantie (51%). Transparantie wordt ruim onder de normscore beoordeeld (70-80%).
- Respondenten zijn het meest kritisch over de mate waarin hun direct leidinggevende weet welke corruptie- en andere integriteitsvraagstukken zich binnen hun team voordoen (43%). Leidinggevendenden (70%) zijn hier aanzienlijk positiever over dan medewerkers (41%).
- Respondenten zijn ook kritisch over de mate waarin hun team een goed beeld heeft van de corruptie- en integriteitsrisico's (60%).
- Slechts 45% van de respondenten is van mening dat binnen het team de mogelijkheden om corruptie- of andere integriteitsincidenten geheim te houden minimaal zijn.

Bespreekbaarheid

63%

- Respondenten zijn overwegend kritisch over Bespreekbaarheid (63%). Bespreekbaarheid wordt onder de normscore beoordeeld (70-80%).
- Een op de vier respondenten (25%) is van mening dat binnen het team niet wordt besproken hoe er wordt omgegaan met corruptievraagstukken en integriteitsdilemma's. Slechts 43% van de respondenten geeft aan dat dit wel wordt besproken.
- 68% van de respondenten geeft aan dat de mensen binnen het team zich op hun gemak voelen om integriteitsdilemma's met elkaar te bespreken. Leidinggevendenden (81%) beoordelen dit positiever dan medewerkers (67%).
- Respondenten zijn het meest positief over de mate waarin hun direct leidinggevende benaderbaar is als zij twijfels of dilemma's hebben over corruptie en ander niet-integer gedrag (79%).

Aanspreekbaarheid

65%

- Respondenten zijn overwegend kritisch over Aanspreekbaarheid (65%). Aanspreekbaarheid wordt onder de normscore beoordeeld (70-80%).
- Vier op de vijf respondenten (80%) hebben er vertrouwen in dat hun direct leidinggevende een melding van corrupt of ander niet-integer gedrag adequaat zal behandelen. Respondenten zijn echter kritisch over de mate waarin hun leidinggevende collega's aanspreekt op het vertonen van niet-integer gedrag (54%). Leidinggevendenden (73%) beoordelen dit aanzienlijk positiever dan medewerkers (53%).
- Verder is slechts 54% van de respondenten van mening dat collega's binnen het team elkaar aanspreken op niet-integer gedrag.
- Meer dan een op de tien respondenten (12%) is bang voor negatieve gevolgen wanneer hij/zij een melding van corrupt of ander niet-integer gedrag zou doen.

Handhaving

52%

- Respondenten zijn kritisch over Handhaving (52%). Handhaving wordt ruim onder de normscore beoordeeld (70-80%).
- Een op de vijf respondenten (20%) is van mening dat men binnen het team niet wordt gewaardeerd voor integer gedrag (bijvoorbeeld door complimenten). Slechts 42% van de respondenten is van mening wel te worden gewaardeerd voor integer gedrag. De perceptie van leidinggevendenden (56%) over het gewaardeerd worden voor integer gedrag is aanzienlijk positiever dan die van medewerkers (41%).
- Verder zijn respondenten kritisch over de mate waarin collega's leren van fouten en niet-integer gedrag (54%) en de mate waarin sancties volgen voor niet-integer gedrag (54%).
- Respondenten zijn ook kritisch over de mate waarin hun direct leidinggevende adequaat handelt bij corrupt of ander niet-integer gedrag (56%). Leidinggevendenden (71%) beoordelen deze stelling aanzienlijk positiever dan medewerkers (55%).

V. Resultaten vragenlijst (4/6)

Resultaten meldgedrag

Ervaren en/of getuige zijn van overtreding van gedragsnormen

Van de 1.220 respondenten hebben 109 respondenten (9%) aangegeven dat zij betrokken zijn geweest bij en/of getuige zijn geweest van een overtreding van de geldende gedragsnormen. Relatief gezien zijn evenveel medewerkers als leidinggevend betrokken geweest bij en/of getuige geweest van een overtreding van de geldende gedragsnormen. De top drie overtredingen betreft:

1. Misbruik van positie / belangenverstrengeling (ervaren door 5% van de respondenten)
2. Bevoordelen van personen zoals vrienden, familie of bekenden (ervaren door 2% van de respondenten)
3. Lekken of misbruik van vertrouwelijke informatie (ervaren door 2% van de respondenten)

Voorbeelden van andere overtredingen die naar voren komen in de resultaten betreffen misbruik van bedrijfsmiddelen en frauduleuze handelingen, maar ook intimidatie, bedreiging en afpersing door collega's.

Het melden van overtreding van gedragsnormen



38% van de respondenten die betrokken zijn geweest bij een overtreding van een gedragsnorm geven aan dat zij geen van de voorvallen hebben gemeld.

Leidinggevenden hebben aanzienlijk vaker dan medewerkers aangegeven dat zij alle voorvallen hebben gemeld (89%; +45%).

De top drie van redenen voor respondenten om geen melding te maken betreft:

1. "Ik verwacht negatieve gevolgen voor mezelf" (44%)
2. "Naar mijn idee heeft het doen van een melding weinig zin" (42%)
3. "Het doen van een melding wordt niet gestimuleerd binnen de Belastingdienst" (21%)

Andere redenen waren onder meer dat de overtredende collega direct is aangesproken op het gedrag, angst om buitengesloten te worden of collega's niet willen verklikken/verraden.

De respondenten die de overtredingen wel hebben gemeld hebben dit via verschillende kanalen gedaan. De volgende meldpunten zijn gebruikt:

1. Direct leidinggevende (79%)
2. De vertrouwenspersoon binnen de Belastingdienst (22%)
3. (Plaatsvervangend) directeur (21%)
4. Meldpunt Integriteit Belastingdienst (9%)
5. Centraal Meldpunt Agressie (3%)
6. Functionaris integriteit (3%)
7. Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (3%)
8. De onafhankelijke personeelsraadpersoon (1%)

De respondenten die overtredingen hebben gemeld hebben hiervoor geen gebruikgemaakt van de Meld-app en de Commissie Integriteit Financiën.

V. Resultaten vragenlijst (5/6)

Resultaten stellingen corruptie

Een van de onderdelen van de integriteitscultuurmeting betreft een aantal stellingen ten aanzien van corruptie en corrumperende activiteiten binnen de Belastingdienst. Om een helder inzicht in de visie van de respondenten te verkrijgen, zijn de stellingen als uitersten geformuleerd. De respondenten zijn gevraagd om een keuze te maken welke stelling *het meest* aansluit bij hun mening. Hieronder volgen enkele bevindingen van de stellingen.

Het is voor een groot deel van de respondenten niet volledig duidelijk wat corruptie binnen de Belastingdienst behelst

De helft van de respondenten (49%) geeft aan dat het voor hen glashelder is wat wel en geen corruptie is. Twee op de vijf respondenten (39%) geven echter aan dat corruptie binnen de Belastingdienst vele grijstinten kent. Voor een groot deel van de respondenten is het dus niet volledig duidelijk wat corruptie binnen de Belastingdienst behelst.

Respondenten zijn kritisch over het bewustzijn van het gebruik van sociale media

Het merendeel van de respondenten (63%) vindt dat belastingdienstmedewerkers zich onvoldoende bewust zijn van de risico's van het gebruik van sociale media zoals LinkedIn, Facebook en Whatsapp. Slechts 28% van de respondenten geeft aan dat belastingdienstmedewerkers zich hier wel voldoende bewust van zijn.

De respondenten zijn het erover eens dat corruptie binnen de Belastingdienst moet worden bestreden en dat iedereen hier een rol in speelt

9% van de respondenten is van mening dat corruptie niet in elke situatie fout is. Het grootste deel van de respondenten (81%) is echter van mening dat corruptie per definitie fout is. Bovendien beschouwt 72% van de respondenten het melden van corruptiesignalen over collega's als collegiaal, tegenover 2% die het als oncollegiaal beschouwt. Ten slotte deelt 88% van de respondenten de mening dat iedereen binnen de Belastingdienst de taak heeft om corruptie te bestrijden. Slechts 4% vindt dat het tegengaan van corruptie een taak voor de leiding is.

De respondenten zijn zich bewust van ieders vatbaarheid voor corruptie, maar leggen de schuld voor eventuele inlating met corruptie bij de persoon zelf

Slechts 12% van de respondenten meent dat enkel 'rotte appels' zich inlaten met corruptie. Bovendien vindt slechts 3% dat corrupte belastingdienstmedewerkers al corrupt waren bij indiensttreding. Hier staat tegenover dat het overgrote deel van de respondenten van mening is dat iedereen binnen de Belastingdienst zich kan inlaten met corruptie (71%) en dat zelf belastingdienstmedewerkers die bij indiensttreding

integer zijn, corrupt kunnen worden (85%). Verder is 77% van de respondenten van mening dat belastingdienstmedewerkers ongeacht hun milieu corrupt kunnen worden. 82% van de respondenten vindt ten slotte dat iedere functie binnen de Belastingdienst vatbaar is voor corruptie. Slechts 5% van de respondenten denkt dat alleen belastingdienstmedewerkers in (meest) risicovolle functies vatbaar zijn voor corruptie.

Ondanks het algemene bewustzijn over ieders vatbaarheid voor corruptie, is het grootste deel van de respondenten (56%) van mening dat de oorzaak voor het inlaten met corruptie bij de persoon zelf ligt. Ook beschouwt een aanzienlijk groter deel van de respondenten een corrupte belastingdienstmedewerker als dader (35%) dan als slachtoffer (7%). Ten slotte vinden meer respondenten dat belastingdienstmedewerkers die corrupt zijn geworden daartoe aanleiding hebben gegeven (21%), dan dat dit hen is overkomen (16%).

Het is onduidelijk in hoeverre respondenten vinden dat de Belastingdienst corruptie voldoende bestrijdt, maar de meerderheid ziet in dat het niet volledig te bestrijden is

22% van de respondenten is van mening dat het corruptieprobleem binnen de Belastingdienst wordt onderschat. Daartegenover staat dat slechts 12% van de respondenten van mening is dat het corruptieprobleem wordt overschat. Het grootste deel van de respondenten (66%) heeft aangegeven geen uitgesproken mening te hebben over eventuele overschatting of onderschatting van het corruptieprobleem. Hiermee samenhangend vindt 26% van de respondenten dat de aandacht voor corruptie binnen de Belastingdienst ondermaats is. 8% van de respondenten vindt de aandacht voor corruptie daarentegen overdreven. Ook hier heeft 66% van de respondenten geen uitgesproken mening over deze stelling. Ten aanzien van de bescherming van klokkenluiders vindt een groter deel van de respondenten dat dit onvoldoende is (24%) dan dat dit voldoende is (8%). 68% van de respondenten heeft hier echter geen uitgesproken mening over. Ten slotte vindt 20% van de respondenten dat belastingdienstmedewerkers te veel toegang tot systemen of informatie hebben, en 7% dat deze toegang te gering is. 72% van de respondenten heeft hierover geen uitgesproken mening.

Aan de hand van voorgaande stellingen kan niet worden geconcludeerd in hoeverre de Belastingdienst volgens de respondenten nadere inspanningen moet leveren ter bestrijding van corruptie, of dat deze inspanningen momenteel al voldoende zijn. In dit kader is de meerderheid van de respondenten (51%) bovendien van mening dat corruptie binnen de Belastingdienst altijd zal blijven bestaan, ook al wordt er nog zo veel aan de bestrijding gedaan. Dit staat tegenover een aandeel van 30% van respondenten dat wel vindt dat corruptie te bestrijden is.

V. Resultaten vragenlijst (6/6)

Resultaten open vragen corruptie

Het laatste deel van de integriteitscultuurmeting betreft een aantal (open) vragen specifiek gericht op benadering door criminelen. Daarnaast zijn de respondenten gevraagd om eventuele overige informatie en/of opmerkingen met betrekking tot corruptie te delen. Hierna volgen enkele bevindingen aan de hand van de analyse van deze vragen.

Respondenten achten de kans relatief klein dat een directe collega in het komende jaar door criminelen wordt benaderd om medewerking te verlenen aan hun activiteiten

De respondenten zijn gevraagd om met een cijfer van 0 tot 10 aan te geven hoe groot zij de kans achten dat een directe collega in het komende jaar door criminelen wordt benaderd om medewerking te verlenen aan hun activiteiten. 0 betekent hierbij 'niet mogelijk' en 10 'zeker'. Het gemiddelde cijfer dat respondenten hebben gegeven is een 3. KPMG merkt hierbij echter graag op dat een deel van de respondenten de vraag geïnterpreteerd lijkt 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 ziet KPMG echter los van de kans om daadwerkelijk benaderd te worden. Andere veel voorkomende redenen voor een lage kans zijn:

- het simpelweg niet kunnen voorstellen dat dit gebeurt, vaak met als reden dat het niet eerder is gebeurd;
- het niet hebben van toegang tot systemen met voor criminelen interessante informatie of het uitvoeren van werkzaamheden die niet interessant zijn voor criminelen.

Ondanks het overgrote deel van de respondenten dat de kans klein inschat bestaat er een deel van de respondenten dat de kans wel (degelijk) aanwezig acht. Zij geven hier doorgaans de volgende reden voor:

- De kans is simpelweg niet uit te sluiten.
- Criminaliteit groeit en criminelen worden steeds inventiever.
- Het is al eerder voorgekomen.

- Sociale media heeft de kans op benadering, maar ook de verleiding om je in te laten met corruptie, vergroot.

Respondenten achten de kans zeer klein dat zijzelf in het komende jaar door criminelen worden benaderd om medewerking te verlenen aan hun activiteiten

De respondenten zijn tevens gevraagd hoe groot zij de kans achten dat zijzelf worden benaderd. Deze kans wordt van 0 tot 10 slechts als 1,5 aangemerkt. De redenen die hiervoor worden gegeven zijn grotendeels vergelijkbaar met de voorgaande vraag. Ten eerste gelooft een groot deel van de respondenten sterk in de eigen integriteit en/of weerbaarheid, waarbij KPMG graag opnieuw wijst op het interpretatieverschil zoals hiervoor genoemd. Ten tweede is een groot deel van mening dat zij wegens hun functie niet interessant zijn voor criminelen, of dat het nooit eerder is voorgekomen. Daarnaast wijzen veel respondenten nog op het feit dat zij geen connecties hebben met criminelen.

Meer specifiek zijn de respondenten tevens gevraagd of zij de afgelopen 12 maanden benaderd zijn door iemand van buiten de organisatie met een dubieus te achten vraag. 2% van de respondenten heeft deze vraag bevestigend beantwoord.

Een derde van de respondenten weet niet hoe criminele organisaties belastingdienstmedewerkers benaderen

Gevraagd naar de wijze waarop criminelen belastingdienstmedewerkers benaderen, antwoordt een derde van de respondenten dat zij hier geen idee bij hebben, vaak met als reden dat zij dit niet eerder hebben meegemaakt. Van de respondenten die wel een idee bij de benaderingswijze hebben, wijst bijna een kwart op sociale media als middel. Verder wijzen veel respondenten op de mogelijkheid tot benadering via (phishing) e-mail en telefoon. Ten slotte wordt meermaals op de privésfeer gewezen, zoals via familie en vrienden.

Overig

Respondenten zijn ten slotte gevraagd om eventuele overige informatie met betrekking tot corruptie te delen. Relatief veel respondenten beschrijven het belang van voorlichting en bewustwording ten aanzien van het onderwerp corruptie. Zij geven aan dat dit bijvoorbeeld kan worden versterkt door middel van het (periodiek) in teamverband bespreken van het onderwerp corruptie, het organiseren van trainingen en het delen van voorgevallen casussen.



kpmg.com/socialmedia

© 2023 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk