

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 597

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 februari 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën over de brief van 31 oktober 2019 over de reactie op de gewijzigde motie van het lid Omtzigt c.s. over de richtlijnen voor bescherming van klokkenluiders volledig implementeren (Kamerstuk 31 066, nr. 534).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 oktober 2019 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 4 februari 2020 zijn de vragen door de Minister en Staatssecretaris van Financiën beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie bewindspersonen

Ik dank de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de SP voor de gestelde vragen naar aanleiding van de brief van 31 oktober 2019 met de reactie van mijn voorganger op de motie van het lid Omtzigt c.s. over de richtlijnen voor bescherming van klokkenluiders volledig implementeren (Kamerstuk 31 066, nr. 509). Ik heb hiervan met interesse kennisgenomen. Hierna zal ik de vragen per fractie beantwoorden. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag gevolgd, behalve daar waar fracties een overeenkomende vraag hebben gesteld.

Antwoorden op de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse de brief met de «Reactie op de gewijzigde motie van het lid Omtzigt c.s. over de richtlijnen voor bescherming van klokkenluiders volledig implementeren» gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris of deze de constatering in de motie Omtzigt c.s. herkent en onderschrijft. Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Vanwege het grote belang van een cultuurverandering bij de Belastingdienst, is de vierde pijler cultuur gecreëerd als onderdeel van het programma Beheerst Vernieuwen. Medewerkers moeten fouten kunnen maken, en deze in een open en veilige omgeving kunnen bespreken, net zoals zij open over dilemma's in hun werk moeten kunnen spreken. Ik herken dat er sprake was van het rigoureuze toepassen van een toezicht bij Toeslagen met institutionele vooringenomenheid. Zoals mijn voorganger u al in zijn brief van 18 december 2019¹ heeft laten weten waren bovendien de werkprocessen rondom CAF-zaken, fraudeonderzoeken en het intensief subjectgericht toezicht voor medio 2016 niet volgens de wet- en regelgeving ingericht. T.a.v. het rappelleren is Toeslagen voor andere werkprocessen in het overige toezicht en de handmatige aanvragen van burgers thans bezig deze in te richten conform de wet- en regelgeving. De handmatige werkprocessen zijn einde deze maand gereed. De geautomatiseerde processen volgen in maart van dit jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Wet Huis voor Klokkenluiders aansluit bij alle 29 algemene richtinggevende principes of richtlijnen. Zo nee, welke niet, waarom niet en wanneer zijn wel al deze principes of richtlijnen geïmplementeerd? Zo ja, op welke manier is richting gegeven aan alle 29 algemene richtinggevende principes of richtlijnen?

Antwoord

De Wet Huis voor klokkenluiders sluit niet aan bij alle aanbevelingen van de Raad van Europa. Zo is in de Wet geen bescherming geregeld bij publiek maken van vermoedens van misstanden via media en kent de Wet geen omkering van de bewijslast in gerechtelijke procedures. Dit zal wel het geval zijn na implementatie van de Richtlijn. Zeer recent, nl op 16 december 2019, is Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PbEU 2019, L 305) in werking getreden. Deze richtlijn is gebaseerd op de aanbevelingen van de Raad van Europa en biedt verdergaande bescherming. Deze richtlijn moet uiterlijk op 17 december 2021 door alle lidstaten geïmplementeerd zijn. Dit

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 568

betekent dat deze principes, voor zover dat nog niet zo is, over twee jaar in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd moeten zijn. De voorbereidingen voor de implementatie van deze richtlijn zijn inmiddels door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestart.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor een klokkenluider als deze al voor afloop van de gestelde termijn naar de pers of parlementsleden stap. Deelt de Staatssecretaris dat, gezien de huidige cultuur binnen de Belastingdienst, het verklaarbaar is dat klokkenluiders andere manieren vinden om gehoord te worden dan door middel van interne signalen af te geven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Voor het melden van misstanden geldt een rijksbrede procedure, neergelegd in de cao Rijk 2020.

Ik acht het van groot belang dat medewerkers zich vrij voelen om intern vermoedens van misstanden te melden. Het scheppen van een veilig werkklimaat is dan ook een belangrijke verantwoordelijkheid van de werkgever en een absolute randvoorwaarde om integriteitsvraagstukken binnen de organisatie bespreekbaar te maken. In dit verband mag de loyaliteit die van de medewerkers wordt verwacht hen niet belemmeren in het vrijelijk kunnen aanklaarten van door hen ervaren integriteitsschendingen of misstanden binnen de organisatie. Ik vind het daarbij erg belangrijk dat de organisatie een lerende organisatie is die daar niet verkrampd op reageert. Het is gebleken dat dit tot nu toe in sommige gevallen door medewerkers van de Belastingdienst wel als zodanig wordt ervaren, dat loyaliteit aan de organisatie iedere mogelijke kritiek smooert en dat signalen over mogelijke misstanden niet altijd worden opgepikt. Daarom is het verklaarbaar dat medewerkers soms andere wegen zoeken om signalen af te geven. Iedere medewerker die te goeder trouw een melding doet van een vermoeden van een misstand wordt beschermd tegen benadeling.

Tegelijkertijd vind ik het belangrijk om het ervaren werkklimaat binnen de organisatie dusdanig te verbeteren dat het normaal is om vermoedens van misstanden op de gebruikelijke manier te melden via daartoe ingerichte kanalen. Bovendien heeft de Minister van Financiën u recent in zijn brief van 11 januari 2020² op de hoogte gesteld van zijn voornemen twee onafhankelijke personeelsraadspersonen te benoemen, die gezaghebbend zijn, bij wie rechtsstatelijkheid hoog in het vaandel staat en waarin de individuele medewerker van de Belastingdienst vertrouwen kan stellen. De personeelsraadspersonen krijgen een eigenstandige verantwoordelijkheid en taakopdracht. Hun taak luidt om gedurende één jaar actief medewerkers van de Belastingdienst op te zoeken, met hen in gesprek te treden, hoor en wederhoor te faciliteren met als doel interne en externe signalen op te halen zodat die grondig onderzocht kunnen worden.

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris wanneer is gekozen voor het prominenter weergeven van informatie over integriteit en klokkenluiders op het intranet te plaatsen. Was de motie-Omtzigt c.s. de aanleiding of heeft de Staatssecretaris van Financiën dit actief zelf besloten naar aanleiding van de eerdere signalen?

Antwoord

De motie Omtzigt was aanleiding om nogmaals te bekijken op welke wijze informatie over integriteit en klokkenluiders op het intranet van de Belastingdienst beschikbaar is. Er was al een duidelijke en prominente

² Kamerstuk 31 066, nr. 588.

«landings-pagina» over integriteit, maar informatie over klokkenluiders was daarop nog niet met één muisklik te vinden. Dat is naar aanleiding van de motie verbeterd.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier leidinggevenden binnen de Belastingdienst gestimuleerd en gecontroleerd worden op het invullen van de voorbeeldfunctie die ze wordt toegeschreven.

Antwoord

Leidinggevenden hebben, net zoals alle medewerkers van de Belastingdienst, regelmatig een personeelsgesprek met hun leidinggevende, waarbij het voorbeeldgedrag aan de orde komt. Daarnaast zijn voor een bredere discussie hierover, zogeheten dialoogsessies onderdeel van het leiderschaps- en cultuurtraject. Bij alle directies worden dialoogsessies gehouden waarin directeuren met hun managementteam en leidinggevenden met medewerkers in gesprek gaan over leiderschap en cultuur. De managers worden hierin gefaciliteerd. Er is een «toolkit» ontwikkeld met diverse hulpmiddelen, zoals handleidingen en associatie- en dilemma-kaarten, die kunnen helpen bij het voeren van deze dialoogbijeenkomsten. Verder ondersteunen organisatieadviseurs de managers bij de dialoogsessies. Ook de ontwikkelingsassessments voor ongeveer 1.500 leidinggevenden moeten bij gaan dragen aan het gewenste gedrag en voorbeeldfunctie.

Welke 16 verbeterpunten zijn in het plan van aanpak vastgesteld? En waarom juist deze 16 punten?

Antwoord

Naar aanleiding van de doorgevoerde reorganisatie bij de Belastingdienst (de invoering van de nieuwe topstructuur) is begin 2019 een inventarisatie gemaakt van het aanwezige integriteitsstelsel bij de Belastingdienst en is gekeken of het aanwezige stelsel nog aansloot bij de nieuwe structuur en of dit toekomst vast was. Naar aanleiding hiervan zijn op vier terreinen maatregelen voorgesteld:

- 1) Versterking van de rol van leidinggevenden;
- 2) Versterking van de organisatie rondom integriteit, zoals een betere positie van het bestaande kennisnetwerk rondom integriteit, en het borgen van een voldoende aantal integriteitscoördinatoren en een goede verspreiding van deze rol over de verschillende directies;
- 3) Versterking van preventieve voorzieningen, zoals het opnemen van concrete integriteit-activiteiten in jaarplannen en de planning & control-cyclus, en een permanente actualisatie van de beschikbare informatie op het intranet;
- 4) Tot slot versterking van voorzieningen voor hulp en om een melding te doen, zoals versterken van de positie en professionaliteit van de vertrouwenspersoon door het implementeren van de voorgestelde maatregelen uit de brieven van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan uw Kamer over integriteit (van 23 mei en 20 juni 2019)³. De implementatie van deze maatregelen is thans in uitvoering.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dezelfde leden zitting nemen in de permanente Commissie Integriteit Belastingdienst als in de tijdelijke commissie. Zo nee, waarom niet en hoe komt de commissie er uit te zien?

³ Kamerstuk 28 844, nrs. 180 en 183.

Antwoord

Per 1 juli komt er een permanente commissie en de bemensing van deze commissie is nog niet bekend. Uw Kamer zal daarover geïnformeerd worden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er binnen de Belastingdienst, naast datgene wat in wet- en regelgeving is geregeld, aanvullende verbeteringen worden ingesteld om de bekendheid van wet- en regelgeving beter onder de aandacht te brengen en ter betere bescherming van klokkenluiders en het creëren van een open cultuur gebaseerd op meer vertrouwen. Worden ook andere ministeries en uitvoeringsinstanties van de overheid meegenomen in de resultaten en de extra genomen verbeteringen? Zo nee, waarom niet en deelt de Staatssecretaris de mening dat ook andere ministeries en overheidsinstanties baat hebben bij deze verbetermaatregelen?

Antwoord

Ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van hun integriteitsbeleid. Op rijksniveau wordt het integriteitsbeleid afgestemd in het Interdepartementaal platform integriteitsmanagement (IPIM). In het IPIM zijn de functionarissen van de ministeries en enkele grote uitvoeringsorganisaties, waaronder de Belastingdienst, die werken in het integriteitsdomein vertegenwoordigd en worden ervaringen onderling uitgewisseld. In het IPIM worden ervaringen op het terrein van integriteit Rijksbreed besproken en leert de Belastingdienst van ervaringen elders binnen de rijksdienst vice versa.

Bekendheid van wet- en regelgeving, creëren van een open cultuur en betere bescherming van klokkenluiders is overal belangrijk. De Gedragscode Integriteit Rijk is, mede naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), onlangs geactualiseerd en uitgebreid met extra informatie. Dit document maakt transparant wat wij binnen de rijksoverheid met elkaar onder integriteit en integer handelen verstaan. Hierdoor wordt helder wat wij van elkaar verwachten en wat burgers en externe partijen van ons kunnen verwachten, zodat zij daar rekening mee kunnen houden. De Gedragscode heeft daarmee ook een beschermende functie: deze helpt om risico's te onderkennen, weerstand te bieden aan verleidingen en druk van buitenaf te weerstaan. Met de gedragscode wordt er aan allerlei concrete regels en verplichtingen die betrekking hebben op integriteit, meer bekendheid gegeven en gestreefd naar een uniforme uitleg en toepassing daarvan. Dit kan worden bereikt door aan de hand van de gedragscode dilemma's en vraagstukken over integriteit met elkaar te bespreken.

Het IPIM is op dit moment bezig met het in beeld brengen en harmoniseren van het meldproces. Het proces wordt vanuit het perspectief van een eventuele melder beschreven en hierbij wordt aandacht besteed aan laagdrempeligheid, toegankelijkheid/kenbaarheid, uniformiteit en de zorg voor de melder. Dit is een actie die voortvloeit uit de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 juni 2019.⁴

Over de voortgang van deze en andere Rijksbrede acties wordt uw Kamer separaat geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ Kamerstuk 28 844, nr. 183.

Antwoorden op de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de CDA

De leden van de CDA-fractie danken de Staatssecretaris voor de brief over de klokkenluidersregeling. Zij verzoeken de Staatssecretaris het kader dat de Belastingdienst voornemens is vast te stellen aan de Kamer te doen toekomen zodat de Kamer kan toetsen of het voldoet aan de richtlijnen van de Raad van Europa.

Antwoord

Ik ben bereid het voorgenomen kader aan uw Kamer doen toekomen zodra dit gereed is en instemming van de medezeggenschap verkregen is.

Zij zijn vooral benieuwd hoe ver het kabinet wil inperken dat misstanden gemeld worden aan leden van de Kamer of aan de pers. Is het kabinet werkelijk van mening dat wanneer ambtenaren een ernstige misstand melden aan een lid van de Tweede Kamer, zij daarvoor intern gestraft kunnen worden?

Antwoord

Dat veilig intern gemeld kan worden, is in Nederland het uitgangspunt. Idealiter krijgt de organisatie de kans om het probleem op te lossen en de organisatie te verbeteren. Als de melding niet goed is opgepakt of als de melder gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de melding niet goed zal worden opgepakt, kan de melder zich richten tot de bevoegde toezichthouder/ inspectie of het Huis voor Klokkenluiders. Dit is op grond van de wet de juiste volgorde.

Wanneer deze volgorde in acht wordt genomen geniet de melder bescherming tegen benadeling. Het publiek maken van misstanden is nu vaak een laatste redmiddel dat wordt aangegrepen wanneer het meldproces niet heeft gefunctioneerd en verbetering behoeft. De «Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden» (PbEU 2019, L 305) voorziet in de mogelijkheid om misstanden openbaar te maken door bijvoorbeeld naar de pers te stappen.

Ook op een aantal andere punten is de brief voor de leden van de CDA-fractie niet geheel helder. Zo lijkt het te zijn dat er in principe eerst intern gemeld dient te worden. Maar, zo vragen de leden van de CDA-fractie, een medewerker (permanent, tijdelijk, uitzendkracht, gedetacheerd) kan toch altijd een misstand rechtstreeks bij de inspectie, het OM of de commissie integriteit melden als hem dat gepast lijkt?

Antwoord

De wijze van melden is over het algemeen de keuze van de melder. Doch iedere organisatie (en iedere medewerker) heeft er belang bij dat een signaal over een vermoeden van een misstand zo snel mogelijk bekend is zodat er zo snel mogelijk onderzoek gedaan kan worden en maatregelen kunnen worden genomen om de misstand te herstellen. Dat is de reden dat ook in de cao Rijk 2020 uitgegaan wordt van een volgordelijkheid in het melden, waarbij men in de regel verwacht dat vermoedens van integriteitsschendingen of van misstanden bij de direct leidinggevende of een hogere leidinggevende gemeld worden, omdat deze de eerste is die iets aan de situatie kan verbeteren. Wanneer dit voor de melder niet mogelijk is staan andere wegen open, en vertrouwenspersonen kunnen medewerkers die een melding overwegen bijstaan met een luisterend oor en advies over wat de beste stap is. Het staat melders vrij om signalen over misstanden rechtstreeks bij de externe Commissie Integriteit

Belastingdienst en bij het Huis voor Klokkenluiders te melden. Bij signalen over mogelijke ambtsmisdrijven bestaat een aangifteplicht.

Met het oog op de CAF-zaken zouden de leden van de CDA-fractie graag vernemen hoeveel meldingen van misstanden hierover gedaan zijn, op welk niveau die meldingen gedaan zijn en tot welk resultaat ze geleid hebben.

Antwoord

Bij het onderzoeksbureau integriteit Financiën, dat vanaf juni jl. van start is gegaan voor het melden, registreren en onderzoeken van integriteitschendingen centraal voor Financiën, is één keer een CAF gerelateerde melding gedaan. De melding is gedaan op ambtelijk niveau. Er is onderzoek gedaan en bij gebrek aan concrete aanwijzingen is besloten het onderzoek te sluiten. Twee zaken zijn recent gemeld en worden momenteel bezien. In dit stadium kan uit zorgvuldigheid nog niet beoordeeld worden of dit CAF-gerelateerde zaken zijn.

De leden van de CDA-fractie zouden voorts binnen ongeveer twee weken zowel het concept-reglement als de beoogde personen (dat laatste eventueel vertrouwelijk) voor de uitvoering van de motie-Omtzigt c.s. over misstanden melden bij een onafhankelijke instantie willen ontvangen⁵.

Antwoord

Zie voor het antwoord op deze vraag de brief van de Minister van 11 januari 2020.⁶ Over de voortgang met betrekking tot de personeels-raadspersonen zult u blijvend geïnformeerd worden.

Antwoorden op de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de reactie op de motie over het volledig implementeren van richtlijnen voor de bescherming van klokkenluiders en melders van misstanden. De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de Staatssecretaris zorgt dat de onafhankelijke Commissie Integriteit bij alle medewerkers van de Belastingdienst bekend is en voor alle medewerkers van de Belastingdienst toegankelijk is.

Deze leden vragen om te reageren op de resultaten van de enquête zoals uitgevoerd door de FNV, waaruit kan worden afgeleid dat de bestaande Commissie onvoldoende bekend is bij medewerkers van de Belastingdienst. Hoe vaak zijn medewerkers van de Belastingdienst in de afgelopen jaren gewezen op het bestaan van de onafhankelijke Commissie Integriteit?

Antwoord

De onafhankelijke Commissie Integriteit Belastingdienst staat permanent vermeld op het intranet van de Belastingdienst op de «landingspagina» over integriteit, inclusief de bereikbaarheidsgegevens en de wijze waarop een melding kan plaatsvinden. Periodiek worden er interviews met een van de leden van de commissie geplaatst in het interne magazine en op de website en de directeur-generaal besteedde met enige regelmaat aandacht aan deze commissie in zijn intranet-weekbericht, dat goed gelezen werd en een groot bereik had.

In de enquête van de FNV is geen vraag gesteld naar de bekendheid van de bestaande externe Commissie Integriteit Belastingdienst. Uit de resultaten van de enquête van de FNV blijkt dat er door 94% van de 935

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 552.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 588.

respondenten positief is geantwoord op de vraag «Heb jij behoefte aan een onafhankelijke externe integriteitscommissie waar je veilig jouw verhaal kwijt kan?» en door 98% positief gereageerd is op de vraag «Vind jij dat FNV Overheid met de secretaris-generaal afspraken moet maken over de bescherming van medewerkers die meldingen doen van integriteitsschendingen?» Uit deze antwoorden kan geen conclusie getrokken worden over de bekendheid van deze bestaande Commissie.

De leden van de D66-fractie vragen of de Staatssecretaris deelt dat de thema's integriteit en het melden van misstanden en klokkenluiden niet enkel voor de Belastingdienst, maar voor alle ministeries en uitvoeringsorganisaties belangrijk zijn.

Antwoord

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie is het eerste aanspreekpunt voor het beleid op het terrein van integriteit. Daar iedere Rijks-organisatie ook onder de reikwijdte van de Gedragscode Integriteit Rijk valt, is er een gemeenschappelijk kader voor integriteit. Ook voor het melden van vermoedens van misstanden bestaat een gemeenschappelijk kader in de cao Rijk 2020.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet kan bevestigen dat alle acties, voornemens en toezeggingen in de brief van 31 oktober 2019 onverminderd gelden voor alle ministeries en uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Zo niet, kan de Staatssecretaris een uitputtende lijst geven welk ministerie en welke uitvoeringsorganisatie welke specifieke stappen of acties niet implementeren of achterblijven, en aangeven waarom dit het geval is? Kan het kabinet daarbij expliciet ingaan op ministeries en uitvoeringsorganisaties die het afgelopen jaar veelvuldig in het nieuws zijn geweest vanwege berichtgeving over onder andere het afluisteren van een klokkenluider⁷ en/of melder van misstanden en berichtgeving over ministeries en uitvoeringsorganisaties door wie klokkenluiders en/of melders van misstanden zijn bestempeld als niet-integer en onprofessioneel?⁸

Antwoord

Uw Kamer wordt over de voortgang van Rijksbrede acties separaat geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van hun integriteitsbeleid.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre en op welke wijze de thema's integriteit en klokkenluiden per ministerie en uitvoeringsorganisatie makkelijk vindbaar voor medewerkers zijn. Op welke wijze wordt per ministerie en per uitvoeringsorganisatie aandacht besteed aan het creëren van een open en veilig klimaat? In hoeverre en op welke wijze hebben elk ministerie en uitvoeringsorganisaties afzonderlijk een plan van aanpak voor versterking van het gehele integriteitsstelsel, integriteitscoördinatoren, concrete integriteitsjaarplannen per directie, een actueel intern opleidings- en trainingsaanbod op het gebied van vaardigheden voor het bespreekbaar maken van signalen en mogelijke misstanden, een externe en permanente Commissie Integriteit en actuele interne personele regelgeving met de meest recente informatie over het melden van integriteitsschendingen en vermoedens van misstanden?

⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/08/klokkenluider-ik-werd-afgeluisterd-toen-de-minister-mij-rehabiliteerde-a3975994>.

⁸ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4701791/nvwa-directie-klokkenluiders-zieke-dieren>.

Antwoord:

Bij de Belastingdienst is een duidelijke en prominente «landingspagina» over integriteit op het intranet, waar alle mogelijkheden om integriteits-schendingen en vermoedens van misstanden te melden goed vindbaar zijn.

Ik verwijs hierbij tevens naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 mei 2019.⁹ Ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van hun integriteitsbeleid.

Alle ministeries en grote uitvoeringsorganisaties beschikken over integriteitsprofessionals (integriteitscoördinatoren en vertrouwenspersonen). Waar harmonisatie van integriteitsbeleid aan de orde is, wordt dat in het Interdepartementaal platform integriteitsmanagement (IPIM) besproken. Het rijksbeleid is onderwerp van overleg tussen uw Kamer en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris om aan te geven welke concrete resultaten er sinds de brief van 11 november 2019¹⁰ zijn geboekt ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen van de ombudsman om het Huis voor Klokkeluiders beter te laten functioneren.

Antwoord

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert uw Kamer op korte termijn met een aparte brief over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het advies van de heer Van Zutphen. Hierin wordt ook stil gestaan bij de stand van zaken van de punten uit het advies die aan het Huis voor klokkeluiders zijn gericht.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de Staatssecretaris borgt dat er voor alle ministeries en uitvoeringsorganisaties jaarlijks onafhankelijk en extern wordt gerapporteerd over de naleving van de Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de bescherming van klokkeluiders.

Antwoord

Uw Kamer wordt over de voortgang van Rijksbrede acties separaat geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van hun integriteitsbeleid.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze het kabinet verzekert dat, in aanvulling op de Belastingdienst, de bescherming van klokkeluiders voor alle ministeries en uitvoeringsorganisaties aangevuld wordt met bescherming ten aanzien van het publiek maken van vermoedens van misstanden. Deze leden vragen om uiterlijk in het tweede kwartaal van 2020 aan te geven welke ministeries en uitvoeringsorganisaties deze aanvulling nog niet hebben geïmplementeerd, en als dit het geval is, waarom deze ministeries en uitvoeringsorganisaties hierbij achterblijven.

Antwoord

De «Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden» (PbEU 2019, L 305), die voorziet in de bescherming van melders die vermoedens van misstanden publiek maken, dient uiterlijk op 17 december 2021 door alle lidstaten geïmplementeerd te zijn. Dit betekent dat deze principes, voor zover dat nog niet zo is, over twee jaar in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd moeten zijn.

⁹ Kamerstuk 28 844, nr. 180.

¹⁰ Kamerstuk 33 258, nr. 43.

Antwoorden op de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van de brief over de implementatie van de richtlijnen voor de bescherming van klokkenluiders. Hierover hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen. De Belastingdienst kent een cultuur waarin misstanden niet op een veilige manier kunnen worden gemeld en waarin ook onvoldoende van fouten wordt geleerd. Fouten en misleiding door mensen aan de top worden niet voldoende aangepakt en klokkenluiders worden te vaak beschimpt en geïntimideerd. Daardoor blijven misstanden voortbestaan en worden burgers hiervan het slachtoffer, constateren de leden van de fractie van de SP. Deze leden zijn dan ook tevreden dat de Staatssecretaris voornemens is om de Europese richtlijnen voor bescherming van klokkenluiders te implementeren. Zij zien echter ook dat deze dienst nog veel stappen te zetten heeft om tot een veilige en lerende organisatie te komen.

Deze leden vragen welke maatregelen de Staatssecretaris nog meer gaat nemen om de verkeerde cultuur binnen de Belastingdienst te verbeteren.

Antwoord

Aan uw Kamer zijn de volgende toezeggingen gedaan om de cultuurverandering te intensiveren:¹¹

- Een extern onderzoek naar de huidige Cultuur van de Belastingdienst.
- Een externe klankbordgroep van gezaghebbende deskundigen die de Belastingdienst een spiegel zullen voorhouden gedurende de looptijd van het programma.
- Ontwikkelassessments voor ongeveer 1.500 leidinggevenden

Daarnaast zal ik het programma voor de zomer van 2020 herijken naar aanleiding van de uitkomsten van het externe onderzoek over de huidige cultuur van de Belastingdienst. Het programma zal aangevuld en aangepast worden met acties op basis van de adviezen en het aangedragen handelingsperspectief uit het externe onderzoek.

Deelt hij de opvatting van deze leden dat mensen aan de top van de organisatie die willens en wetens misstanden hebben laten bestaan niet de juiste personen zijn om een verandering in bestuurlijke cultuur te bewerkstelligen?

Antwoord

Zoals al eerder aangegeven, zijn er veel zaken niet goed gegaan. Om een verandering van de cultuur te bewerkstelligen is een stevig en niet vrijblijvend programma noodzakelijk waarbij het gedrag van de leidinggevende essentieel is. Leidinggevenden vervullen immers een sleutelrol in de verandering. Zij hebben een voorbeeldfunctie, drukken als geen ander hun stempel op het gewenste gedrag en hebben een bepalende rol in het creëren van focus en verbinding. Daartoe is voor leidinggevenden een kader ontwikkeld met de vereiste leiderschapskwaliteiten die nodig zijn op de gewenste cultuur te realiseren. Ik verwacht van de managers van de Belastingdienst moreel leiderschap en rechtstatelijk handelen.

Door de wet- en regelgeving aan te vullen met bescherming ten aanzien van het publiek maken van vermoedens van een misstand, hebben melders de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden publiekelijk naar buiten te treden, zo lezen de leden van de fractie van de SP. Onder andere als niet binnen de gestelde termijnen is gereageerd of niet adequaat wordt overgegaan tot handelen.

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 524.

Deze leden vragen wat precies de voorwaarden zijn van deze «adequate behandeling»

Loopt de melder alsnog een risico als hij of zij een andere inschatting heeft gemaakt van het «adequaat handelen» dan de Belastingdienst? Hoe gaat de Staatssecretaris erop toezien dat door de mogelijkheid om publiekelijk naar buiten te treden wordt voorkomen dat de melder juist niet meer wordt beschermd?

Antwoord

De beoordeling van de vraag of de behandeling op adequate wijze heeft plaatsgevonden ligt bij de melder. Dit kan betekenen dat de beoordeling daarvan kan afwijken van de behandelaar, maar wanneer de melder te goeder trouw vermoedens van een misstand heeft gemeld, mag deze hierdoor niet benadeeld worden. Het toegezegde kader is een uitbreiding van de bestaande kaders waarin reeds is neergelegd dat klokkenluiders bescherming hebben. Door de externe Commissie Integriteit Belastingdienst de taak te geven om jaarlijks onafhankelijk en extern te rapporteren over de naleving van dit kader, wordt er onafhankelijk op toegezien dat de beoogde extra bescherming ook daadwerkelijk geëffectueerd wordt.

De Staatssecretaris stelt dat een melder een vermoeden van misstanden eerst intern zou moeten bespreken. Dit is mogelijk met de direct leidinggevende, een hogere leidinggevende, of met een vertrouwenspersoon. Deze personen hebben een verschillende mate van verantwoordelijkheid en mogelijk een betrokkenheid bij een misstand. De leden van de fractie van de SP vragen of deze volgorde (direct leidinggevende, een hogere leidinggevende en dan pas vertrouwenspersoon) leidend moet zijn voor een melder van een misstand.

Antwoord

De keuze van de wijze van melden en aan welke persoon of welke externe instantie de melder zijn/haar melding moet doen, is aan de melder en aan diens beoordeling van het vermoeden dat er mogelijk sprake is van een misstand.

De praktijk laat zien dat iemand voordat hij/zij overgaat tot melden, een vermoeden van een misstand meestal eerst intern bespreekt: met een collega, de direct leidinggevende, of anders met de hogere leidinggevende of met een vertrouwenspersoon. Wanneer het oordeel blijft dat het vermoeden serieus genoeg is om als misstand te melden, kan de melding gedaan worden bij de directeur of bij het ministerie speciaal daarvoor ingestelde meldpunt. Desgewenst kan de vertrouwenspersoon namens de melder melding doen. De vertrouwenspersoon is verplicht om de naam van de melder vertrouwelijk te houden. De personen die bij de behandeling van de melding zijn betrokken werken op dezelfde vertrouwelijke manier, om te borgen dat de melder of klokkenluider niet benadeeld worden.

Er kan ook extern melding worden gedaan van een misstand bij de afdeling onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders. Dit kan als naar de interne melding geen onderzoek wordt ingesteld of als de melder niet tevreden is met de bevindingen van het onderzoek, het oordeel over de bevindingen of de consequenties die daaraan worden verbonden.

Melding bij het Huis voor de Klokkenluiders kan zo nodig ook rechtstreeks als het vanwege de omstandigheden rond de misstand niet redelijk is dat de melder een melding doet bij een leidinggevende of een vertrouwenspersoon.

Deelt de Staatssecretaris de mening van deze leden dat het melden bij een vertrouwenspersoon de meeste veiligheid biedt, zeker binnen een organisatie waarin de verandering van de bestuurscultuur nog helemaal moet beginnen?

Antwoord

Een medewerker kan altijd een vertrouwenspersoon benaderen, met vragen over integriteit, met een dilemma, een signaal over een mogelijk integriteitsrisico of een -schending of een vermoeden van een misstand. De vertrouwenspersoon biedt in vertrouwelijkheid een luisterend oor, verstrekt informatie, geeft advies en verwijst eventueel door. De vertrouwenspersoon is onafhankelijk. Zorgvuldigheid en betrouwbaarheid vormen de basis van het functioneren van de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon kan informeren over de meldprocedure. De melder blijft zelf verantwoordelijk voor diens melding. Voor het melden van misstanden geldt een rijksbrede procedure, neergelegd in de cao Rijk 2020. Niet elke integriteitsschending is een misstand: het maatschappelijk belang moet in het geding zijn. Desgewenst kan de vertrouwenspersoon namens de medewerker de melding doen. De vertrouwenspersoon is verplicht om de naam van de medewerker vertrouwelijk te houden. Alhoewel de vertrouwelijkheid voorop staat, is de vertrouwelijkheid niet in alle gevallen volledig gegarandeerd. In bepaalde situaties geldt de plicht tot melden voor de vertrouwenspersoon, bijvoorbeeld bij signalen van mogelijke (ambt)misdrijven.

Hoe gaat de Staatssecretaris erop toezien dat altijd een vertrouwenspersoon of andere onafhankelijk persoon aanwezig is om de melder aan te horen en volgens de regels te handelen?

Antwoord

Binnen de Belastingdienst kan erop worden toegezien dat er een integriteitsstelsel is met voldoende voorzieningen. Er zijn ca 60 vertrouwenspersonen aangewezen voor integriteit en/of ongewenste omgangsvormen. Deze vertrouwenspersonen zijn voor iedereen toegankelijk. Ook de contactgegevens van de vertrouwenspersonen van het kerndepartement van Financiën staan op de intranetsite van de Belastingdienst. Het staat medewerkers en ex-medewerkers vrij de vertrouwenspersoon van eigen keuze te benaderen, dus ook van buiten de eigen directie. Daarnaast is de externe Commissie Integriteit Belastingdienst voor iedereen toegankelijk.

De leden van de SP-fractie lezen in de reactie dat «ook melding kan worden gedaan van een vermoedelijke misstand bij de onafhankelijke Commissie Integriteit Belastingdienst, bij het Huis voor Klokkeluiders of bij een inspectie». Zij vragen de Staatssecretaris toe te lichten of zij in de keuze om deze mogelijkheden te benoemen ná de interne mogelijkheden bij de Belastingdienst een volgordelijkheid moeten zien en of hij deze kan toelichten in het kader van de noodzaak om de gesloten cultuur bij de Belastingdienst te veranderen.

Antwoord

In de opsomming van de externe mogelijkheden zit geen volgordelijkheid. Wel geldt het Huis voor Klokkeluiders tevens als tweede instantie wanneer melders niet tevreden zijn over de afdoening van een melding die zij intern hebben gedaan en moet de melder een reden hebben om rechtstreeks naar het Huis voor Klokkeluiders te gaan.

Deze leden vragen de Staatssecretaris met klem om de interne en externe mogelijkheden om misstanden te melden gelijkelijk onder de aandacht te brengen bij de medewerkers van de Belastingdienst.

Antwoord

Alle mogelijkheden om integriteitsschendingen en vermoedens van misstanden te melden zijn goed vindbaar op de speciale «landingspagina» integriteit op de intranetsite van de Belastingdienst.

Leidinggeevenden hebben onder andere een verantwoordelijkheid om een werkomgeving te creëren waarin signalen van misstanden kunnen worden gemeld en zo nodig openbaar kunnen worden gemaakt. Zij zijn zelf ook verantwoordelijk om te handelen naar deze principes. De leden van de fractie van de SP vragen zich af hoe hierop wordt toegezien.

Antwoord

Leidinggeevenden moeten zich hier voortdurend van hun voorbeeldrol bewust zijn, laten zien dat integriteit belangrijk is en zich in het onderwerp verdiepen. Op grond hiervan wordt al bij het inwerkprogramma veel aandacht aan integriteit besteed. Daarnaast is er een breed opleidings- en trainingsaanbod speciaal voor managers over integriteit en is integriteit een standaard onderwerp in het personeelsgesprek. Aanvullend zijn, naar aanleiding van de recent doorgevoerde reorganisatie bij de Belastingdienst, vier maatregelen voorgesteld omtrent de rol van de leidinggevende om het integriteitsstelsel bij de Belastingdienst verder te versterken.

Wat zijn de sancties voor een niet integere omgang door de leidinggeevenden met klokkenluiders?

Antwoord

Als er sprake is van een integriteitsschending wordt gehandeld conform de Gedragscode Integriteit Rijk en de cao Rijk. Als de regels met betrekking tot integriteit overtreden worden, kan dit worden beschouwd als in strijd met de norm van goed ambtenaarschap. Voordat tot het opleggen van een sanctie wordt overgegaan, vindt zorgvuldig onderzoek plaats. De feiten moeten op duidelijke wijze worden vastgesteld en er moet rekening worden gehouden met relevante omstandigheden. Daarbij moet sprake zijn van hoor en wederhoor, en zorgvuldige verslaglegging. Bij signalen van een vermoeden van een ambtsmisdrijf is aangifte verplicht.

De leden van de SP-fractie zouden graag willen weten hoeveel mensen bij de Belastingdienst afgelopen jaar strafontslag kregen vanwege ernstig plichtsverzuim. Welke casuïstiek ligt daaraan ten grondslag?

Antwoord

Er is in 2019 aan 35 personen strafontslag verleend. Van dit aantal is er aan 27 personen onvoorwaardelijk strafontslag opgelegd. Verder is er aan 8 personen hetzij voorwaardelijk (7 keer) hetzij tenuitvoerlegging van strafontslag (3 keer) opgelegd, van wie aan twee medewerkers zowel een voorwaardelijke als een tenuitvoerlegging van dat voorwaardelijk strafontslag is opgelegd. De casuïstiek die eraan ten grondslag ligt is on gepaste gedragingen in de privésfeer, misbruik van bedrijfsmiddelen dan wel overtreding van interne regels, ongeoorloofd omgaan met informatie en misbruik van positie.

Kan de Staatssecretaris garanderen dat aanleiding tot strafontslag niet kritiek op de leiding of het aankaarten van sociale onveiligheid kan zijn?

Antwoord

Kritiek op een leidinggevende of het aankaarten van sociale onveiligheid is geen reden voor strafontslag.

De leden van de SP-fractie zouden graag willen weten hoe er met leidinggeevenden wordt omgegaan die aantoonbare situaties van sociale onveiligheid of overtredingen van de wet niet corrigeren of aanpakken.

Zijn er in de afgelopen periode ook leidinggevenden met strafontslag gestuurd, of waren het enkel medewerkers van de dienst?

Antwoord

Wanneer leidinggevenden interne regels overtreden wordt met hen op dezelfde wijze omgegaan als met andere medewerkers.
In het jaar 2019 is aan 2 leidinggevenden strafontslag verleend.