Doorlichting van het meld- en advieslandschap voor integriteitskwesties Ministerie van Financiën

Versie 1.0

Inleiding

De opdracht tot doorlichting van het meld- en advieslandschap (*bijlage A*)[1] omvat vier vragen. Voor we aan de antwoorden toekomen, is het goed te weten dat de beantwoording plaatsvindt binnen de context van zes ontwikkelingen:

1. Voor het meld- en advieslandschap omtrent integriteitskwesties koos het departement in 2018 voor een vorm van centralisatie waarbij de stappen - (registratie van de) melding, coördinatie op het advies, wat te doen met de melding, onderzoek - zijn ondergebracht bij Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF). Daarnaast is er een meldpunt opgezet met een wegwijs- en ventielfunctie. Dit meldpunt, het Algemeen Adviespunt Integriteit (AAI), maakt medewerkers wegwijs in het integriteit(meld)landschap en adviseert als medewerkers niet ergens anders terecht kunnen of willen.

2. Uit de gesprekken die zijn gevoerd, blijkt dat tegenover de centralisatie er decentraal (op DG-niveau) het gevoel bestaat dat er minder eigen handelingsruimte is.

3. De Belastingdienst is opgesplitst in drie onderdelen, met ieder een eigen DG.

4. In 2020 is de BIPO (Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek) ingesteld. De BIPO formuleert rijksbrede basisnormen voor het melden van en het doen van persoonsgerichte onderzoeken naar integriteits- en beveiligingsincidenten. Het doel van de BIPO is te komen tot een transparante uniforme werkwijze bij meldingen en onderzoeken waarbij het bevoegd gezag in alle fasen van het proces - van melding tot afdoening - de regie heeft en verantwoordelijk is.

5. De onafhankelijke Commissie Integriteit Belastingdienst (CIB) is opgevolgd door de onafhankelijke Commissie Integriteit Financiën (CIF). Deze commissie heeft aangegeven dat doorlichting van het meld- en advieslandschap gewenst is. Nu is het voor medewerkers vaak niet helder waar het onderscheid ligt tussen de vele voorzieningen en tot welke functionaris of instantie zij zich kunnen wenden.

1 In bijlage A is de onderzoeksopdracht (incl. o.a. aanleiding, doelstelling, onderzoeksvragen en opdrachtgeverschap) beschreven.

6. Meldingen kunnen een verschillende aard hebben. Uit de ervaringen van zowel de Personeelsraadspersonen alsmede CIF blijkt dat ook regelmatig sprake is van bezorgdheid, frustratie of verstoorde verhoudingen.

De antwoorden op de vier vragen zijn bedoeld als input voor het zetten van verdere stappen. Die stappen kunnen leiden tot enkele ingrijpende keuzes waarbij niet ieders belang in gelijke mate kan worden bediend. Het is echter aan de organisatie om zelf te bepalen welke stappen moeten worden genomen. Op basis van deze doorlichting kan dat op basis van de volgende pijlers:

I. Vereenvoudig het landschap, stel daarbij de medewerker centraal.
II. Registreer alle meldingen, ongeacht de aard.
III. Zorg voor een adequate beoordeling van een melding.
IV. Zorg dat leidinggevenden hun rol op een adequate wijze invullen zodat meldingen in een vroegtijdig stadium van een passende aanpak kunnen worden voorzien.
V. Zorg onder meer door adequate rapportages en analyses voor een leereffect binnen de organisatie.

1 Hoofdstuk 1

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze doorlichting is inzicht verkrijgen in de verbetermogelijkheden in de inrichting en ordening van het meld- en advieslandschap, inclusief de meldingsketen en met inbegrip van een heldere afbakening van ieders rol en verantwoordelijkheid.

Onderzoeksvragen:

1. Welke verbetermogelijkheden zijn er voor de inrichting / de ordening van het bestaande meld- en advieslandschap, rekening houdend met de gestelde uitgangspunten (zie pagina 2 van bijlage A)?
2. Gelet op het aflopen van de termijn van de personeelsraadspersonen Belastingdienst, hoe kan de taak worden (her)belegd die tot medio 2021 is belegd bij personeelsraadspersonen?
3. Welke opties zijn er om bij de inrichting van het landschap de noodzakelijkebescherming en anonimiteit van de melder te borgen en tevens de vertrouwelijkheid van de informatie?
4. Op welke wijze en waar (evt. in opties) moet registratie van de verschillende stappen in de afwikkeling plaatsvinden? Daarbij moet met het volgende rekening worden gehouden:
   - dat in het gehele proces de afhandeling jegens de melder en de afhandeling van de aangekaarte kwestie gemonitord kan worden;
     - dat de verantwoordelijken (cf. mandaatbesluiten) adequaat en binnen termijnen kunnen handelen;
     - dat deze informatie ook voldoende is voor de interne periodieke rapportages en de jaarlijkse rapportage aan BZK.

Voor het beantwoorden van deze vier vragen is de nodige informatie verzameld, enerzijds schriftelijk, anderzijds door gesprekken (zie bijlage B).

1.2 Observaties

Op basis van de verkregen informatie valt een aantal zaken op:

- Door de eenheid O&P wordt aangegeven dat het lastig is om eenduidig regie te voeren op de keten binnen het meld- en advieslandschap, in de vorm van het zorgdragen voor een samenhangend, integraal integriteitsbeleid en het initiëren, regisseren en het toezien op een adequate uitvoering van dit beleid.
- Binnen het landschap zijn er diverse spelers, maar is nog geen eenduidige kijk op de wijze waarop rollen en verantwoordelijkheden moeten worden ingevuld.
- Uitbreidingen van het meld- en advieslandschap lijken in de afgelopen jaren gebaseerd te zijn op "meer is beter". Gevolg hiervan is een zeer omvangrijk landschap met dubbelingen. Een inventarisatie uit april 2021 geeft een beeld van alle onderdelen van het landschap op dat moment (zie bijlage C).
- Begrippen binnen het meld- en advieslandschap worden niet altijd eenduidig gehanteerd.
- Er lijkt soms, te snel, een neiging tot formaliseren bij het afgeven van signalen of het doen van meldingen, hierin meegaan draagt lang niet altijd bij aan een goede oplossing.
- De ontvlechting van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane brengt mee dat sommige zaken in eigen beheer worden opgezet. Gewaakt moet worden dat dit spanning oplevert met het besluit van de Bestuursraad registratie en onderzoek te centraliseren.
- De regeling Vertrouwenspersonen en Klachtencommissies is geactualiseerd, de DOR heeft hier nog niet mee ingestemd.
- Ieder organisatieonderdeel heeft een integriteitscoördinator (ICO).
- Het centraal beleggen van de onderzoeken (met uitzondering van onderzoeken op het gebied van strafrecht) bij het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) wordt in het algemeen aangeduid als een positieve ontwikkeling.
- De rol van Algemeen Adviespunt Integriteit (AAI) lijkt zich in de praktijk (grotendeels) te beperken tot individueel advies (ventielfunctie).

Waar in de tekst wordt gesproken over medewerker, gaat het om iedereen die al dan niet in dienstverband werkzaam is (geweest) binnen het departement. Er is ook aandacht nodig voor meldingen door derden. Mogelijk dat daartoe aanvullende voorzieningen nodig zijn, maar die zijn niet meegenomen in de beantwoording van de vragen.

2 Hoofdstuk 2

2.1 Verbetermogelijkheden voor de inrichting/ordening (vraag 1)

De verbeteringen moeten leiden tot een overzichtelijk en inzichtelijk landschap, daartoe worden de volgende aanbevelingen gedaan:

2.1.1 Intern

- Bevestig, conform art. 14 lid 5 van het Organisatiebesluit Ministerie van Financien 2020, dat het hoofd van de eenheid O&P zorg dient te dragen voor een samenhangend, integraal integriteitsbeleid en het initiëren, regisseren en het toezien op een adequate uitvoering van dit beleid binnen het ministerie van Financiën. Het hoofd O&P legt hieromtrent rechtstreeks verantwoording af aan de SG/pSG.

- Hanteer een eenduidig begrippenkader, een suggestie is opgenomen in *bijlage D*.

- Richt het meld- en advieslandschap in vanuit het perspectief van de medewerker enmaak een onderscheid tussen intern en extern, een voorstel is opgenomen in *bijlage E*.

- Stimuleer dat het vragen om advies, dan wel het doen van een melding (in eerste instantie) intern plaatsvindt. Biedt de medewerker bij een vermoeden van een integriteitsschending de keuze tussen de (naast hogere) leidinggevende of één intern alternatief.

  Ter toelichting:

  - *Het staat de medewerker vanzelfsprekend vrij om extern advies ("hoe te handelen") te vragen.*
  - *Conform jurisprudentie is een directe melding bij een externe instantie alleen aan de orde als een medewerker zwaarwegende argumenten heeft om niet eerst intern te (kunnen) melden, dan wel als de medewerker van mening is dat de interne melding niet naar behoren is opgepakt of afgehandeld.*

- Vergroot bij leidinggevenden de kennis over de relevante wet- en regelgeving en bevorder de vaardigheden om te beoordelen of er sprake is van een noodzaak / verplichting tot het instellen van een onderzoek, dan wel het bieden van een adequate aanpak om een melding naar behoren te kunnen afhandelen.

De integriteitscoördinator van het organisatieonderdeel kan daarbij ondersteuning bieden.

- Beleg de coördinatie van alle vertrouwenspersonen bij één (landelijke) functionaris, die gepositioneerd is in het SG-cluster. Deze coördinator bevordert de professionalisering van de vertrouwenspersonen en zorgt voor de werking van het registratiesysteem en de rapportage.

- Communiceer meer dat medewerkers naar eigen keuze gebruik kunnen maken van een vertrouwenspersoon binnen dan wel buiten het eigen organisatieonderdeel.

- Hef de ventielfunctie binnen het AAI op, voorwaarde is dat het geheel van vertrouwenspersonen adequaat functioneert.

> *Ter toelichting:*
>
> *De ventielfunctie (individuele adviesfunctie) binnen AAI kent qua dienstverlening (grotendeels) een dubbeling met die van de vertrouwenspersonen.*

- Intensiveer de gidsfunctie zoals die was voorzien binnen het AAI.

- Maak een onderscheid tussen het registreren (administratie) van een melding en de beoordeling van een melding (triage).

> *Ter toelichting:*
>
> - *Toegang tot alle geregistreerde meldingen dient voorbehouden te zijn aan een zeer beperkt aantal personen, zie ook hoofdstuk 4.*
> - *Beoordeling van een melding vindt plaats op basis van de casuïstiek en kan betrokkenheid van meerdere disciplines vereisen, de daarbij betrokken personen behoeven geen (algemene) toegang tot het registratiesysteem.*
> - *Onderscheid betekent overigens niet dat er geen overlap mag zijn tussen personen betrokken bij de registratie en bij de triage.*

- De registratie van meldingen moet volledig zijn en omvat daarom alle meldingen ongeacht waar de melding binnenkomt.

> *Ter toelichting:*
>
> *Het benadrukken van het uitgangspunt dat alle meldingen dienen te worden geregistreerd moet voorkomen dat meldingen "op de zeef" blijven liggen, bijvoorbeeld bij leidinggevenden.*

- Geef het hoofd van de eenheid O&P en de BVA de opdracht het ketenproces te actualiseren dat volgt na een interne melding, inclusief een heldere beschrijving van de bijbehorende rollen en verantwoordelijkheden. Maak daarbij gebruik van de ervaring bij andere departementen en draag zorg voor af- en instemming met de gehele organisatie, in bijlage F zijn een aantal noties opgenomen ten behoeve van deze beschrijving.

2.1.2 Extern

- Als het ministerie externe instanties instelt, zoals de onafhankelijke Commissie Integriteit Financiën (CIF) en Klachtencommissies Ongewenste Omgangsvormen, dan bepalen die zelf hun werkwijze inclusief registratie en rapportage. Wel dient de werkwijze te passen binnen de rijksbreed geldende wetten en regels.

- Geef bovengenoemde instanties (voor zover dat nu niet het geval is) in overweging een oriënterend vooronderzoek of persoonsgericht feitenonderzoek te laten uitvoeren door het OIF.

- Sluit aan bij het initiatief om te komen tot één klachtencommissie voor de gehele sector Rijk. Laat, mede gelet op het zeer beperkt aantal zaken die worden aangedragen, de Klachtencommissies Ongewenste Omgangsvormen zoals die nu bestaan voor zowel het beleidsdepartement als de Belastingdienst, Douane en Toeslagen hierin opgaan.

3 Hoofdstuk 3.

3.1 Op welke wijze kunnen de taken van de personeelsraads-personen Belastingdienst worden (her)belegd (vraag 2).

Tot de opdracht van de personeelsraadpersonen behoorde:

Het op laagdrempelige wijze ophalen van signalen van betrokkenen over mogelijke onrechtmatigheden, daaronder begrepen meldingen van vermoedens van misstanden.

De raadspersonen hebben hun werkzaamheden per 1 september 2021 afgerond en hebben aangegeven dat een verlenging van hun opdracht niet aan de orde is en de taken niet hoeven te worden herbelegd.

De aandacht van de raadspersonen is met name uitgegaan naar signalen die gericht zijn op uitvoeringsproblematiek. De raadspersonen geven aan dat daarbij een goede verbinding met de vaktechniek relevant is.

Voor wat betreft de aspecten die daarbij van belang zijn wordt verwezen naar het Eindrapport Raadpersonen Belastingdienst van september 2021, alsmede de oprichting van de Inspectie BDT.

In eigenlijk zin is bij vaktechniek geen sprake van een integriteitsvraagstuk, toch is een en ander opgenomen in het overzicht in bijlage E. Enerzijds om aan te geven waar een medewerker intern terecht kan. Anderzijds blijft er een mogelijkheid voor de medewerker om extern een melding te doen.

De CIF behandelt ook nu al als onafhankelijk instantie meldingen op dit gebied, hier is dus geen aanvullende actie nodig

4 Hoofdstuk 4.

4.1 Bescherming, anonimiteit melder, alsmede de vertrouwelijkheid van de informatie(vraag 3).

4.1.1 Anonimiteit en bescherming

In deze doorlichting heeft geen uitgebreid onderzoek plaatsgevonden naar de wijze waarop de anonimiteit en bescherming zijn geborgd door processen of protocollen.

In het algemeen gelden een aantal noties waar, voor zover daar nog geen sprake van is bij Financiën, naar gekeken zou kunnen worden:

Anonimiteit en bescherming is afhankelijk van minstens twee factoren, de toegang tot informatie en de wijze waarop met die informatie wordt omgegaan.

Van belang is dat slechts een beperkt aantal personen toegang heeft tot die informatie en dat er heldere gedragsregels zijn hoe met die informatie wordt omgegaan (zie hiervoor ook hoofdstuk 5).

Bedenk dat de anonimiteit en vertrouwelijkheid niet alleen opgaat voor de melder maar ook voor de persoon die onderwerp is van de melding.

4.1.2 Schets huidige situatie

- De Belastingdienst en Douane hebben een decentrale meldvoorziening.

- De uitvoerings-DG's (Belastingdienst, Douane en Toeslagen) maken gebruik van een registratiesysteem (EH&S), waarin aantallen, aard en voortgang worden geregistreerd. Slechts een beperkt aantal functionarissen hebben toegang hebben tot EH&S.

- Douane doet bij de decentrale meldvoorziening een eerste beoordeling omdat de meldingen van hun mobiele personeel voornamelijk binnenkomen via de meldapp bijzondere voorvallen waarin ook voorvallen die geen vermoedelijke integriteitschending zijn, worden gemeld.

- Meldingen bij de decentrale meldpunten die betrekking hebben op een vermoedelijke integriteitsschending, worden een op een doorgegeven aan OIF (centraal meldpunt).

- De registratie bij OIF is leidend voor wat betreft vermoedelijke integriteitsschendingen.

- De onderzoeksdossiers worden opgeslagen in een afgeschermde omgeving binnen OIF (BVA) en maken geen onderdeel uit van de registratie in EH&S

- De dossiervorming van de afwikkeling van een geconstateerde schending vindt plaats in een personeelsvertrouwelijke en afgeschermde Digidoc omgeving en in P-Direkt (alleen voor zover het rechtspositionele aspecten betreft).

- O&P is verantwoordelijk voor de rapportage aan BZK over vermoedens van een integriteitschending. Daartoe wordt gebruik gemaakt van EH&S, maar is extra inspanning nodig om gegevens vanuit OIF daarin op te nemen.

4.1.3 Algemene aanbevelingen:

Maak gebruik van de stappen die naar aanleiding van de beantwoording van vraag 1 worden gezet en, voor zover daar niet al sprake van is:

- Werk zo veel als mogelijk met één registratiesysteem.

Toelichting *Het werken met één bronsysteem heeft als voordeel dat er zich geen dubbelingen in aantallen of gemiste aantallen in de rapportages voordoen. Ook het beheer van autorisaties kan dan op één plek (centraal) worden belegd.* *Financiën heeft aangegeven dat er momenteel in overleg tussen betrokkenen (OIF, O&P e.a.) een nieuw centraal registratiesysteem wordt ontwikkeld, ROSI, dat het mogelijk maakt om in verschillende fases verschillende betrokkenen toegang te geven tot uitsluitend de voor hen noodzakelijke informatie, bijv. om de voortgang te kunnen bewaken. Ook de uitvoerings-DG's zullen toegang hebben tot dit systeem.*

- Handhaaf toegang voor medewerkers op decentraal niveau, zodat er geen onnodige drempel wordt opgeworpen om een melding te kunnen doen.

Toelichting

Idealiter fungeert het decentrale meldpunt alleen als "postbus" en wordt de melding direct doorgezet naar het centrale meldpunt. Wel kan ruimte worden geboden (zoals bij de Douane) voor een eerste schifting als het gaat om meldingen die geen betrekking hebben op een vermoeden van een integriteitsschending. Toegang tot de informatie binnen de decentrale meldpunten zou beperkt moeten blijven tot enkele personen.

- Een beperkt aantal personen heeft toegang tot het registratiesysteem en er wordt zorg gedragen dat relevante (voortgangs)informatie aan het bevoegd gezag kan worden verstrekt.

Toelichting

Volledige inzage in het registratiesysteem kan beperkt worden tot slechts enkele personen, mits vanuit het systeem anoniem en geaggregeerd gerapporteerd kan worden, zie ook hoofdstuk 5.

- Houdt de kring van betrokkenen bij melding, triage, advies, (voor)onderzoek en afdoening zo beperkt mogelijk, door slechts per casus toegang te bieden tot het dossier.

Toelichting.

Het gaat hierbij om inzicht in de casuïstiek en derhalve veelal persoonlijke gegevens. Er is daarvoor geen toegang nodig tot het registratiesysteem zelf, maar toegang op dossierniveau in een afgeschermde omgeving. Autoriseer toegang tot die afschermde omgeving per casus of zorg anderszins dat betrokkenen uitsluitend de voor hun rol benodigde informatie verkrijgen.

4.1.4 Informatiestroom

Informatie dient alleen daar terecht te komen waar het noodzakelijk is.

In bijlage G is een aanzet gegeven hoe de interne informatiestromen zouden kunnen lopen, waarbij wordt aangesloten bij de beantwoording van de vragen 1 en 3.

Bedacht moet worden dat er aanvullende informatie-stromen zijn, waaronder die van vertrouwenspersonen, CIF en Klachtencommissie(s). De desbetreffende instanties hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid voor van het beheer van hun informatie en rapportage.

5 Hoofdstuk 5. Op welke wijze en waar (evt. in opties) moet registratie plaatsvinden (vraag 4)

Hoofdstuk 4 geeft al richting aan het beantwoorden van de vraag waar te registreren; er is ingegaan op de aspecten anonimiteit en bescherming. Daarnaast zijn er wettelijke en rijksbrede kaders voor de wijze van registreren. Voor wat betreft die kaders wordt verwezen naar:

- Wet Bescherming Klokkenluiders (www.wetbeschermingklokkenluiders.nl);
- De BIPO (baseline-intern-persoonsgericht-onderzoek-bipo-rijk-vastgesteld-gor.pdf (kennisopenbaarbestuur.nl);
- De CAO Rijk (www.caorijk.nl).

Bedenk dat de Europese richtlijn bescherming klokkenluiders vanaf 17 december 2021 directe werking heeft.

Tenslotte
De medewerker centraal is een van de pijlers die in deze doorlichting wordt geformuleerd, de infrastructuur van het landschap levert daar een bijdrage aan.

Daarnaast is de organisatie zich bewust van het feit dat ook sprake moet zijn van lerend vermogen, inzet voor de cultuur en kennis binnen de organisatie is minstens zo belangrijk als het landschap zelf. Daarnaast kan het leereffect worden versterkt op basis van goede analyses over aantallen en aard van de meldingen, de aanpak daarvan en de (daadwerkelijke) afdoening.

6 Colofon

Projectnaam	Doorlichting van het meld- en adviesland-schap voor integriteitskwesties Ministerie van Financiën
Versienummer	1.0
Datum feitelijke tekst aangeleverd	22 december 2021
Vormgeving in rapportage	24 januari 2022
Locatie	Digidoc
Opdrachtgever	Plv Secretaris-Generaal
Contactpersoon	Hoofd eenheid Organisatie & Personeel Ministerie van Financiën Directie Bedrijfsvoering Korte Voorhout 7 2511 CW DEN HAAG Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag
Bijlage(n)	A. Opdrachtomschrijving B. Informatie meld- en advieslandschap FIN C. Inventarisatie van meld- en advieslandschap (april 2021) D. Begrippenlijst E. Meld- en advieslandschap vanuit Perspectief medewerker F. Algemene notities voor beschrijving van het ketenproces G. Beschrijving taken binnen het ketenproces
Auteur(s)	dhr. J. Kruuk

Bijlage A Opdrachtomschrijving doorlichting meld- en advieslandschap voor het signaleren en afwikkelen van integriteitskwesties

Aanleiding
Bij het ministerie van Financiën bestaat een uitgebreid meld- en advies-landschap voor het signaleren, onderzoeken en afdoen van (vermoedens van) integriteitskwesties. De afgelopen jaren hebben mede als gevolg van toezeggingen en adviezen van commissies uitbreidingen op het landschap plaatsgevonden. Door diverse betrokkenen is geadviseerd dit meld- en advieslandschap nader te beschouwen. Ook het oprichten van twee directoraten-generaal is aanleiding tot een beschouwing. Er zijn signalen dat voor medewerkers, leidinggevenden en professionele ondersteuners door de veelheid aan meld- en adviespunten niet altijd duidelijk is voor welk soort zaak ze bij welk 'punt' terecht kunnen. Complexiteit van het landschap, met verschillende betrokkenen die een rol hebben in de afwikkeling van meldingen, kan leiden tot risico's voor wat betreft adequate sturing op en monitoring van de afwikkeling van meldingen. Recentelijk is door pSG en pDGBD verzocht tot het (laten) doen van een doorlichting van het meld- en advieslandschap. In deze notitie wordt de opdracht voor deze doorlichting beschreven.

Doelstelling en onderzoeksvragen
De doelstelling van de doorlichting van het meld- en advieslandschap m.b.t. integriteitskwesties is inzicht verkrijgen in de verbetermogelijkheden in de inrichting en ordening van het meld- en advieslandschap, inclusief de meldingsketen en met inbegrip van een heldere afbakening van ieders rol en verantwoordelijkheid.

Onderzoeksvragen zijn:
1. Welke verbetermogelijkheden zijn er ten aanzien van de inrichting/ordening van het bestaande meld- en advieslandschap, rekening houdend met de gestelde uitgangspunten (zie p.2)?
2. Gelet op het aflopen van de termijn van de personeelsraadspersonen Belastingdienst, hoe kan de taak worden (her)belegd die tot medio 2021 is belegd bij personeelsraadspersonen?
3. Welke opties zijn er om bij de inrichting van het landschap de noodzakelijke bescherming en anonimiteit van de melder te borgen en tevens de vertrouwelijkheid van de informatie?
4. Op welke wijze en waar (evt. in opties) moet registratie van de verschillende stappen in de afwikkeling plaatsvinden, zodat in het gehele proces de afhandeling jegens de melder en de afhandeling van de aangekaarte kwestie gemonitord kan worden en er door de verantwoordelijken (cf. mandaatbesluiten) adequaat en binnen termijnen kan worden geacteerd, én deze informatie ook voldoende is voor de interne periodieke rapportages en de jaarlijkse rapportage aan BZK?

Context
Bij het ministerie van Financiën bestaat een uitgebreid meld- en advieslandschap voor het aankaarten en afdoen van (vermoedens van) integriteitskwesties, dat de afgelopen periode bovendien is uitgebreid met een aantal nieuwe spelers. Zo zijn er decentrale en centrale meldpunten ingericht, decentrale en centrale vertrouwenspersonen benoemd en zijn er het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën, het bureau integriteit en veiligheid, de externe Commissie Integriteit Financiën, de personeelsraadspersonen, een meldpunt Agressie en Geweld, klachtencommissie(s) ongewenste omgangsvormen en het Algemeen Adviespunt Integriteit. De adviesvragen en meldingen waarvoor medewerkers en leidinggevenden terecht kunnen variëren van ongewenste omgangsvormen of integriteitsschendingen en misstanden tot meldingen over agressie en geweld van buitenstaanders. De voorzieningen zijn deels gebaseerd op wettelijke bepalingen, deels op rijksbrede richtlijnen of cao-bepalingen, deels op toezeggingen aan de Tweede Kamer, of opgericht op grond van adviezen van externe adviseurs/gremia.
Naast de meld- en adviespunten over integriteitskwesties, zijn er ook nog andere voorzieningen waar medewerkers terecht kunnen voor advies of hulp, zoals het bedrijfsmaatschappelijk werk, het personeelsfonds en dergelijke. Tevens is er een collegiaal opvangteam voor medewerkers van de Belastingdienst voor medewerkers die een heftige gebeurtenis hebben meegemaakt, gerelateerd aan het werk.

De vraag die tevens voorligt is of dit meld- en advieslandschap knelpunten oplevert, er zijn bijvoorbeeld signalen dat het voor medewerkers of leidinggevenden onduidelijk is over waar men welke soort melding kan doen en komt uit het rapport van de POK naar voren dat signalen vanuit de organisatie niet altijd herkend worden als een melding.

Uitgangspunten
In lijn met wettelijke en rijksbrede kaders (o.a. CAO Rijk en BIPO) en de te implementeren Europese richtlijn voor bescherming van klokkenluiders met ingang van 2022, zijn de volgende uitgangspunten voor het meld- en advieslandschap geformuleerd:

- De inrichting en ordening van het meld- en advieslandschap van het ministerie van Financiën, inclusief de meldingsketen, draagt bij aan de realisatie van rijksbrede ambities op dit terrein;
- Het meld- en advieslandschap kent een logische inrichting en ordening, waarbij helder is hoe de verschillende betrokkenen in de meldingsketen ten opzichte van elkaar zijn gepositioneerd. Voor medewerkers is helder waar zij terecht kunnen en welke escalatiemogelijkheden er zijn binnen het landschap. Daarbij geldt in lijn met de rijksbrede kaders dat de leidinggevende het eerste aanspreekpunt is voor de medewerker;
- Registratie van meldingen en afdoening vindt centraal plaats en ondersteunt de monitoring door de verantwoordelijken over adequate en tijdige afwikkeling jegens melder en van de aangekaarte kwestie en ondersteunt de rapportageverplichtingen over de gehele meldingsketen. Dit is mede van belang om te kunnen voldoen aan de eisen van de nieuwe Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders (per 1 januari 2022)[1];
- De verschillende partijen in de meldingsketen zijn goed op elkaar aangesloten, zodat er geen zaken tussen wal en schip vallen dan wel dubbel worden behandeld.
- Signalen over mogelijke kwesties van vermoedelijke schendingen of misstanden worden herkend en juist en tijdig behandeld door iedere speler die hierbij betrokken is, op grond van heldere en afgebakende verantwoordelijkheden.

Opdrachtgever en opdrachtnemer
Deze opdracht wordt uitgevoerd door Joop Kruuk, werkzaam bij het ministerie van OC&W, in opdracht van de pSG van het ministerie van Financiën; het hoofd van de eenheid O&P is opdrachtnemer. Afstemming vindt plaats in het Kernteam Personeel. In de uitvoering van de opdracht worden gesprekken gevoerd met (vertegenwoordigers van) medewerkers, leidinggevenden en betrokkenen bij het meld- en advieslandschap.

Afbakening
Deze doorlichting heeft betrekking op het meld- en advieslandschap van het ministerie van Financiën. Hieronder wordt het volgende verstaan:
- Interne en externe meld- en adviespunten die een rol hebben in het aannemen, behandelen, onderzoeken en/of doorverwijzen van meldingen van (vermoedens van) integriteitsschendingen door medewerkers van het ministerie van Financiën;
- Partijen die betrokken zijn bij de afwikkeling van en adviseren over meldingen en de afdoening daarvan (meldingsketen).
- Verantwoordelijkheden van de lijn en hun mandaten blijven ongewijzigd.

Tijdpad en rapportage
De uitvoering van de opdracht start op 22 maart 2021. Joop Kruuk communiceert kort na aanvang van de opdracht over zijn werkwijze en geeft inzicht in de planning. Het eindproduct van deze doorlichting is een adviesrapport. Het adviesrapport wordt omstreeks de zomerperiode opgeleverd.

[1] Met ingang van 2022 wordt de Europese richtlijn voor bescherming van klokkenluiders ingevoerd in de Nederlandse wetgeving. Dit heeft consequenties voor de afwikkeling van meldingen: de termijnen worden veel korter dan nu in de CAO staat (bijvoorbeeld: melder moet binnen 7 dagen eerste respons op diens melding krijgen) en de strikte definitie van misstand zoals die in Nederland tot nu toe geldt wordt veel algemener. Bij iedere melding van een mogelijke inbreuk heeft een melder (en diens relaties, zoals bijvoorbeeld vertrouwenspersonen) al bescherming tegen benadeling en de bewijslast is omgekeerd: de werkgever/de instantie waarbij gemeld wordt, moet aantonen dat er geen sprake was van benadeling van de melder en diens relaties.

Bijlage B Informatie meld- en advieslandschap FIN

Schriftelijke informatie, waaronder:

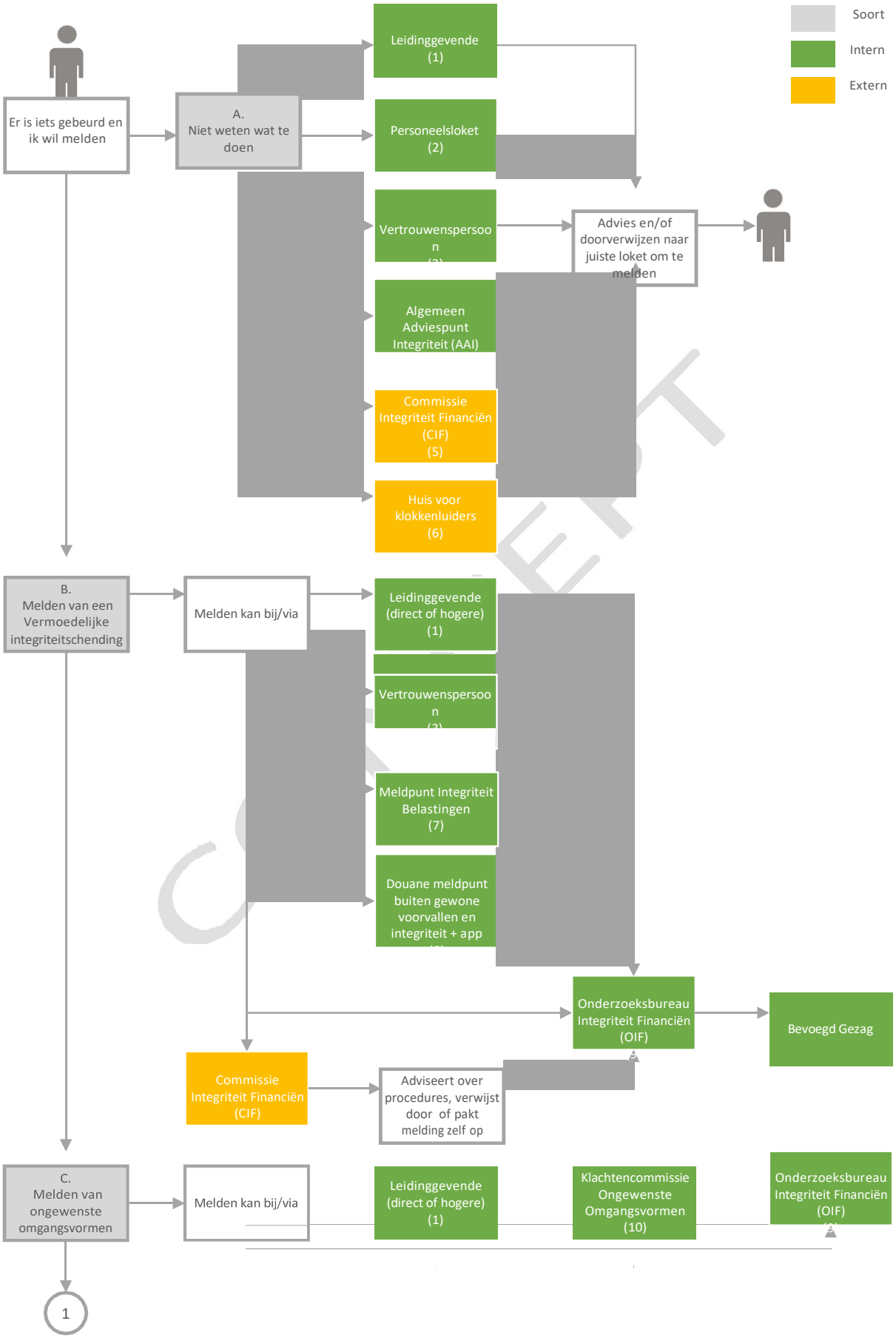
- Instelling tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst (tCIB), Scrt. 19 november 2017
- Notitie Besluit Bestuursraad Inrichting Integriteit-Interne Onderzoeken, 10 oktober 2018
- Gedragscode Integriteit Rijk, Scrt 31 december 2019
- Rapportage tCIB 1 tot en met 6, februari 2018 tot en met juni 2020
- Plan van Aanpak Versterking Integriteitsstelsel Belastingdienst, 19 augustus 2019
- Organisatie en Formatierapport Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) en Algemeen Adviespunt Integriteit (AAI), augustus 2019
- Presentatie Infopunt Personeel, 8 september 2019
- Adviesaanvraag Bestuurder met betrekking tot inrichting OIF en AAI en toelichting op Notitie Inrichting Integriteitsonderzoeken, 10 oktober 2019
- Ambtenarenwet 2017, geldend vanaf 1 januari 2020
- Advies DOR MvF met betrekking tot OIF en AAI, 1 april 2020
- Besluit benoeming personeelsraadspersonen bij de Belastingdienst, Scrt. 10 april 2020
- BIPO, versie 1.0, 18 mei 2020
- Jaarverslag Integriteit 2019 ministerie van Financiën (MvF), 22 juni 2020
- Advies tCIB, optimale borging van integriteitsmeldingen bij de Belastingdienst, 22 juni 2020
- Tussentijdse rapportage (personeels)Raadspersonen Belastingdienst, november 2020
- Kamerbrief tussentijdse rapportage personeelsraadspersonen Belastingdienst, november 2020
- Aanbiedingsbrief 2e voortgangsrapportage Belastingdienst, 25 november 2020
- Verslag driehoek O&P, specialintegriteit, 25 januari 2021
- Integriteit Jaarplan ministerie van Financiën. 9 maart 2021
- Instellingsbesluit Commissie Integriteit Financiën (CIF), Scrt. 16 oktober 2020
- Regeling vertrouwenspersonen en klachtencommissies, versie 3 februari 2021
- Verslag CIF periode 1 oktober 2020 – 31 december 2020, 26 februari 2021
- Verlenging termijn personeelsraadspersonen, 5 maart 2021
- Intranet MvF:
  - Print infopunt personeel, 29 maart 2021
  - Print AAI, 30 maart 2021
  - Print OIF, 30 maart 2021
  - Prints m.b.t. informatievoorziening binnen de diverse onderdelen MvF, 30 maart 2021
- Eerste halfjaarlijkse rapportage CIF (versie 23 juni 2021)
- Ambitiedocument Integriteitsbeleid Rijk (voorjaar 2021)
- Overzicht meld- en advieslandschap FIN, versie april 2021
- Brandbrief Voorzitters Netwerk Goed Besturen, 26 april 2021
- Tweede boodschap AAI, 26 april 2021
- Nieuwsbericht Huis voor de Klokkenluiders, 12 mei 2021
- Eindrapportage Raadspersonen Belastingdienst, september 2021
- Onderhandelingsresultaat CAO Rijk 2021, oktober 2021
- Personeelsreglement FIN, versie 1.03
- Organisatiebesluit ministerie van Financiën 2020, versie 26 november 2021
- Model Handreiking melding integriteits- schendingen en misstanden, ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021

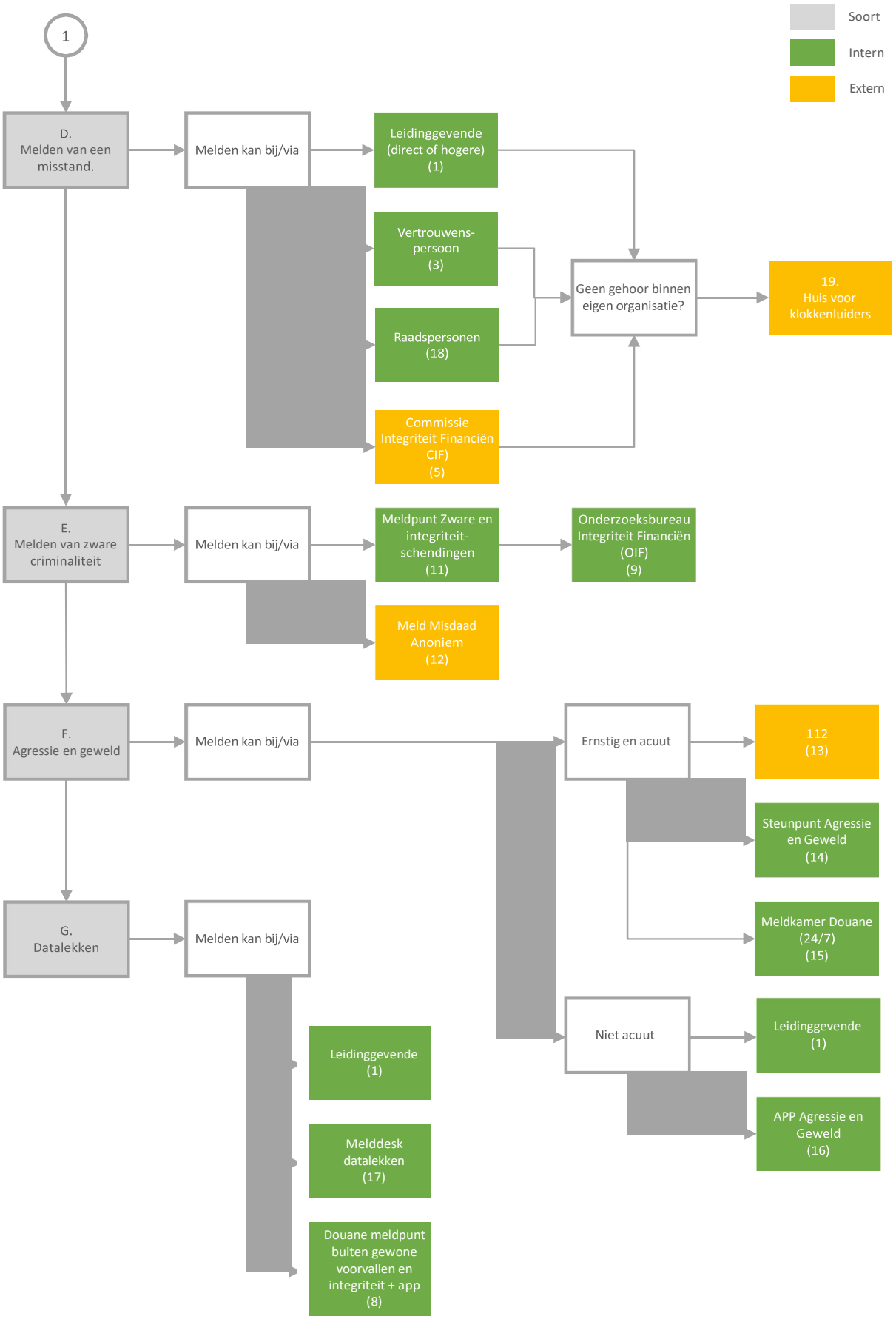
Mondelinge Informatie op basis van 20-tal gesprekken met:

- Leden werkgroep PIH van de DOR ministerie van Financiën
- Leden Commissie Integriteit Financiën
- Personeelsraadspersonen Belastingdienst
- Medewerkers ministerie van Financiën afkomstig uit:
  - Kerndepartement
  - Belastingdienst
  - Douane
  - Toeslagen

- Medewerkers van BZK en BUZA

Bijlage C Inventarisatie van meld- en advieslandschap destijds (april 2021)




Soort
Intern
Extern
1
D.
Melden van een misstand.
Melden kan bij/via
Leidinggevende (direct of hogere) (1)
Vertrouwens-persoon (3)
Raadspersonen (18)
Commissie Integriteit Financiën CIF) (5)
Geen gehoor binnen eigen organisatie?
19. Huis voor klokkenluiders
E.
Melden van zware criminaliteit
Melden kan bij/via
Meldpunt Zware en integriteit-schendingen (11)
Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) (9)
Meld Misdaad Anoniem (12)
F.
Agressie en geweld
Melden kan bij/via
Ernstig en acuut
112 (13)
Steunpunt Agressie en Geweld (14)
Meldkamer Douane (24/7) (15)
Niet acuut
Leidinggevende (1)
APP Agressie en Geweld (16)
G.
Datalekken
Melden kan bij/via
Leidinggevende (1)
Melddesk datalekken (17)
Douane meldpunt buiten gewone voorvallen en integriteit + app (8)

Bijlage D Begrippen

Integriteitsschending (inclusief fiscale integriteit)	Er is sprake van een integriteitsschending als een medewerker (incidenteel of structureel) niet handelt overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende regels. Ook gedrag buiten werktijd en buiten de plaats waar de functie normaal wordt uitgeoefend kan een integriteitsschending opleveren, zeker wanneer er een relatie is tussen gedrag en functie (BIPO en GIR).
Ongewenste omgangsvormen	Er is sprake van een benadering op een manier die niet hoort bij een gewone collegiale relatie (BZK).
Uitvoeringsproblematiek	Er is sprake van onregelmatigheden in werkprocessen en/of werkinstructies die kunnen leiden tot conflict met de beginselen van behoorlijk bestuur (CIF).
Misstand	Handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is bij schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, niet zijnde een inbreuk op het Unierecht (HVK)

Bijlage E Meld- en advieslandschap vanuit perspectief medewerker

Meld- en advieslandschap vanuit perspectief medewerker

- *Melden van datalekken is niet in dit overzicht meegenomen, deze dienen (al dan niet via leidinggevende of elders gemeld) altijd terecht te komen bij het Meldpunt Datalekken.*

- *Klachten of geschillen van uitsluitend rechtspositionele aard zijn evenmin in dit overzicht meegenomen, de CAO Rijk (hoofdstuk 16) geeft aan welke voorzieningen daartoe aanwezig (moeten) zijn*

Ik heb iets geconstateerd, maar ik weet niet of dat (al) wil of moet melden

Intern	*Extern*
De (naast hogere) leidinggevende	CIF
Vertrouwenspersonen	Huis voor de Klokkenluiders
AAI [2]	

Ik wil (toch) een melding doen

Aard van de melding	*Intern*	*Extern*
Vermoeden van een integriteitsschending	De (naast hogere) leidinggevende	CIF[3]
	Meldpunt[4]	
Ongewenste omgangsvormen	De (naast hogere) leidinggevende	Klachtencommissie[5] ongewenste omgangsvormen
	Meldpunt	
Vermoeden van een misstand	De (naast hogere) leidinggevende	CIF
	Meldpunt	Huis voor de Klokkenluiders
Onregelmatigheden in uitvoeringsproblematiek	De (naast hogere) leidinggevende/ Sectie Vaktechniek	CIF (conform hoofdstuk 3)
	Inspectie BDT[6]	
Zware criminaliteit	De (naast hogere) leidinggevende	Politie of Meld Misdaad Anoniem
	Meldpunt zware criminaliteit	

[2] Voorgesteld wordt om de ventielfunctie van AAI op te heffen dit ter voorkoming van dubbelingen met de vertrouwenspersonen
[3] Onafhankelijk, maar ingesteld door het ministerie van Financiën
[4] Het meldpunt (of meldingsapp) kunnen decentraal worden benaderd, meldingen dienen wel samen te komen op 1 centrale plek (Centraal Meldpunt)
[5] Onafhankelijk, maar ingesteld door of ten behoeve van het ministerie van Financiën
[6] De IBTD is onafhankelijk in zijn positionering en functioneren. Daaronder valt dat zij signalen vertrouwelijk behandelen, en dat zij onafhankelijk zijn in de keuze om een bepaald onderzoek te verrichten, in haar werkwijze en in de vaststelling van de bevindingen, oordelen en adviezen die uit een onderzoek voortvloeien. Zie: beantwoording-schriftelijk-overleg-ibtd (2).pdf

Bijlage F Algemene notities voor beschrijving van het ketenproces

- Onderscheid daarbij dat na een (interne) melding sprake zal zijn van een aantal (mogelijke) stappen, denk daarbij aan:

    - Analyse van de melding naar aard en aanpak (triage);
    - Advies met betrekking tot verdere aanpak aan bevoegd gezag;
    - Vooronderzoek;
    - Besluit tot onderzoek (of aangifte);
    - Onderzoek;
    - Afdoening.

- Bedenk dat stappen in de regel dienen te worden gezet in afstemming met diverse betrokkenen, waaronder het bevoegd gezag en waar mogelijk de melder.

- Bedenk dat bij die stappen betrokkenheid uit diverse geledingen noodzakelijk kan zijn, denk daarbij aan de arbeidsrechtelijke, strafrechtelijke, juridische en politiek- bestuurlijke aspecten.

- Handhaaf dat het persoonsgericht onderzoek wordt uitgevoerd door het OIF, met dienverstande dat onderzoeken op het gebied van strafrecht elders is belegd, OIF kan daarbij wel een coördinerende rol richting het departement vervullen.

- In afwijking van de praktijk bij meerdere departementen worden ook anonieme meldingen in behandeling genomen. Deze worden getoetst op concreetheid en plausibiliteit. Juist bij deze meldingen kunnen politiek/bestuurlijke aspecten een belangrijke rol spelen.

Bijlage G Beschrijving taken binnen het ketenproces

Bron	*Informatiedrager*	*Vooronderzoek (beoordeling, advies)*	*Feitenonderzoek*	*Afdoening*	*Rapportage*	*Informatie verzameling*
Medewerker *)	Melding					Centraal registratie systeem
Adviseur(s) **)	Advies	Advies m.b.t. aard en vervolg		Opstellen advies m.b.t. afdoening		
OIF	(Voor)onderzoeks-rapport	Advies omtrent onderzoekswaardigheid, en eventuele inzet onderzoeksmethoden voor vooronderzoek.	Uitvoering onderzoek			Centraal registratie systeem
Bevoegd gezag	Besluit	Besluit inzet onderzoeksmethoden voor vooronderzoek en besluit vervolg	Besluit tot al dan niet instellen feitenonderzoek	Besluit m.b.t. afdoening		Centraal registratie systeem
Centraal meldpunt	Rapportage				Geaggregeerde rapportage ***), anoniem, op basis van begrippen kader (bijlage C) en korte omschrijving afdoening	Centraal registratie systeem

*) Onder medewerker (in vaste of tijdelijke dienst) wordt ook verstaan gedetacheerden, stagiaires, ingehuurde externen en vrijwilligers.

**) Samenstelling per casus, is momenteel onderwerp van overleg.

***) Binnen aggregatieniveau op niveau departement kan nog onderscheid maken naar het organisatieonderdeel (Belastingdienst, Toeslagen, Douane en bestuurs-/kerndepartement) en/of directie.