

Eindrapportage

Raadspersonen Belastingdienst

September 2021

Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave.....</i>	<i>3</i>
<i>1. Inleiding.....</i>	<i>4</i>
1.1 Aanstelling en opdracht.....	4
1.2. Werkwijze	5
1.3. Meldingen	7
1.4. Tussentijdse rapportage	8
<i>2. Beschouwingen</i>	<i>9</i>
2.1. Opmerking vooraf	9
2.2. Vaktechniek	9
2.3. Leidinggeven.....	16
2.4. Fiscale integriteit.....	21
2.5. Het vervolg van de Toeslagenaffaire.....	22
2.6. Voorzieningen op het terrein van integriteit	25
<i>3. Nawoord.....</i>	<i>28</i>

1. Inleiding

1.1 Aanstelling en opdracht

Bij besluit van 29 maart 2020 zijn wij door de staatssecretarissen van Financiën aangesteld als personeelsraadspersonen¹. Met dit besluit is invulling gegeven aan de Tweede Kamer-motie² waarin de regering is verzocht het mogelijk te maken dat onregelmatigheden en misstanden die zich bij de Belastingdienst voordoen of hebben voorgedaan in CAF-zaken en andere zaken door eenieder binnen en buiten de Belastingdienst kunnen worden gemeld bij een onafhankelijke instantie. De toelichting op het instellingsbesluit houdt als opdracht in:

“gedurende één jaar op een voor medewerkers toegankelijke en benaderbare wijze actief de organisatie van de Belastingdienst in te gaan om medewerkers op te zoeken en met hen in gesprek te treden, met als doel signalen van de werkvloer op te halen (...) Het gaat niet louter om signalen van onrechtmatigheden in juridische zin, maar ook over signalen over zaken die niet in orde zijn, zoals het werkproces, de omgang met elkaar, het organiseren van (collegiale) tegenspraak, het in de praktijk uitvoeren van het werk in relatie tot de burger en onbedoelde effecten van werkinstructies.”

Voorts kregen wij als opdracht “het rapporteren aan de SG, in afschrift aan de DG, over signalen en een advies over de bijbehorende opvolging”.

De taakomschrijving, die melding maakt van “CAF-zaken en andere zaken”, is door ons uitgelegd als niet beperkt tot onderzoek van signalen van onregelmatigheden en misstanden bij de Directie Toeslagen. Ook meldingen die betrekking hebben op andere directies zijn door ons onderzocht. Meldingen van onregelmatigheden die zich in een individueel geval hebben voorgedaan (bijvoorbeeld in een rechtspositioneel geschil)

¹ *Stcrt.* 2020, nr. 21177, d.d. 10 april 2020, Besluit personeelsraadspersonen Belastingdienst, besluitnr. 2020-66979.

² *Kamerstukken II*, 2019-2020, nr. 31 066, 552.

hebben wij alleen in behandeling genomen als er aanwijzingen zijn dat die onregelmatigheden zich breder hebben voorgedaan binnen de Belastingdienst³.

Wij waren als raadspersoon aangesteld voor een periode van één jaar. Bij besluit van 11 april 2021 hebben de staatssecretarissen die periode met 6 maanden verlengd⁴. De beperkende maatregelen die vanaf midden maart 2020 zijn genomen om de verspreiding van Covid-19 tegen te gaan, zijn van invloed geweest op de daadwerkelijke start van onze werkzaamheden. Voorts was het als gevolg van deze maatregelen niet mogelijk om “actief de organisatie van de Belastingdienst in te gaan” om met medewerkers in gesprek te treden. Daarom zijn de meldingen als uitgangspunt genomen voor het ophalen van signalen. Een verlenging van zes maanden is passend geacht om de nog in behandeling zijnde meldingen af te kunnen wikkelen.

1.2. Werkwijze

Bij het uitvoeren van onze werkzaamheden was onafhankelijkheid het uitgangspunt, onafhankelijkheid van het ministerie van Financiën, zijn medewerkers, de melders en derden. Deze onafhankelijkheid hebben wij onder andere vormgegeven door gesprekken zoveel mogelijk te voeren op locaties buiten het departement. Alle informatie die wij van betrokkenen hebben ontvangen is opgeslagen in een beveiligde digitale omgeving buiten het ministerie. Wij zijn ondersteund door dr. Laurens Raijmakers (secretaris) en Ingrid Haagensen (projectmedewerker), beiden verbonden aan het CAOP, een geheel los van het ministerie van Financiën werkzame organisatie.

Onze werkwijze is uiteengezet in het tussentijdse rapport dat wij in november 2020 hebben uitgebracht⁵. Daaruit citeren wij het volgende.

“Wij zijn door medewerkers van de Belastingdienst benaderd via een hiervoor ingericht mailadres. Na de ontvangst van een mail is contact opgenomen met de betrokkene.

³ Gedurende de looptijd van onze aanstelling is de organisatie van de Belastingdienst gewijzigd. Als gevolg van de zogenoemde ontvlechting zijn naast een directoraat-generaal Belastingdienst de twee directoraten-generaal Douane en Toeslagen gevormd. Voor de leesbaarheid is in deze rapportage sprake van de Belastingdienst en worden ook de beide andere organisatieonderdelen daaronder verstaan. Waar dit niet het geval is, blijkt dit uit de tekst.

⁴ *Stcrt.* 2021, nr. 19395, d.d. 20 april 2021, Besluit tot wijziging van het besluit personeelsraadspersonen Belastingdienst, besluitnr. 2021-54907.

⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2020-2021, 31 066 nr. 734.

Voor zover nodig is daarbij gevraagd om een nadere duiding van het gemelde signaal. Vervolgens hebben wij gezien of en op welke wijze het signaal in behandeling te nemen. In de meeste gevallen is de betrokkene uitgenodigd voor een gesprek, waarbij hem/haar de gelegenheid is gegeven om een nadere toelichting te geven op het signaal. Op hoofdlijnen zijn in deze gesprekken de volgende vragen aan de orde gesteld:

- Wat is de kwestie waarover een signaal wordt afgegeven en waarom is dit te typeren als misstand of onregelmatigheid?
- Is het signaal ook bij anderen binnen de Belastingdienst of het ministerie afgegeven? Zo ja, bij wie, op welke wijze en hoe is hierop gereageerd?
- Zijn er factoren zoals structuur- of cultuurkenmerken die betrokkene identificeert als bepalend voor de vermeende onregelmatigheid of misstand?
- Welke concrete aanbevelingen heeft betrokkene om de vermeende onregelmatigheid of misstand te corrigeren?
- Welke informatiebronnen ziet betrokkene die wij kunnen raadplegen om het signaal te verifiëren (zowel personen als documenten)?

(...)

Aan de melders is gevraagd om eventueel beschikbaar schriftelijk materiaal over een signaal te overhandigen. Ook zijn naar aanleiding van signalen andere medewerkers benaderd voor een gedachtewisseling over een aan de orde gestelde kwestie. Op basis van de verkregen informatie is een beeld gevormd van de onregelmatigheid of misstand die is voorgelegd. Vervolgens is het zo gevormde beeld over de onregelmatigheid of misstand getoetst aan schriftelijke bronnen en door het voeren van gesprekken met betrokken functionarissen.”

Over de op deze wijze geverifieerde signalen is gerapporteerd in de tussentijdse rapportage en thans in deze eindrapportage. In enkele gevallen is direct na verificatie contact gelegd met een hogere leidinggevende om de kwestie bij deze aan te kaarten. Wij hebben in totaal ruim honderd gesprekken gevoerd. Niet alleen met medewerkers die een melding deden, maar ook met collegae en leidinggevend van melders. Om een breed beeld te krijgen van kwesties die zijn voorgelegd, is ook gesproken met medewerkers uit andere onderdelen van de organisatie en met hoger management. Naar aanleiding van een aantal ontvangen signalen hebben wij ons verdiept in de voorzieningen op het terrein van integriteit en sociale veiligheid. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met personen die daar functioneel bij betrokken zijn. Verder zijn gesprekken gevoerd met de landelijke coördinator vertrouwenspersonen, de groepsondernemingsraad Belastingdienst, de

Klankbordgroep Cultuur en Leiderschap, de Tijdelijke commissie integriteit Belastingdienst en de Commissie Integriteit Financiën.

Een deel van de aan ons voorgelegde signalen heeft betrekking op (politiek-)ambtelijke verhoudingen. In verband hiermee hebben wij ons laten informeren door twee deskundigen op dat gebied: prof. dr. M.A.P. Bovens (Universiteit Utrecht) en prof. dr. mr. S. Zouridis (Tilburg University). Beiden zijn wij erkentelijk voor hun bijdrage aan ons denkproces.

1.3. Meldingen

Op het intranet van de Belastingdienst is bekendheid gegeven aan de mogelijkheid voor medewerkers om zich tot ons te wenden. Voorts is een met ons gehouden interview gepubliceerd in het door het ministerie van Financiën uitgegeven e-magazine 'Wij zijn financiën' dat op 11 mei 2020 verscheen. Daarin is onze taak uiteengezet. In het voorjaar van 2021 is op het intranet van de Belastingdienst bericht dat onze aanstellingsperiode met zes maanden is verlengd.

In de periode van 1 april 2020 tot 1 juli 2021 zijn wij benaderd door 55 personen die een melding wilden doen. Daarvan hebben 8 personen de aangekondigde melding niet doorgezet. Door 4 personen is uitdrukkelijk te kennen gegeven dat vrees voor mogelijke repercussies of rechtspositionele gevolgen daarvan de oorzaak was.

Op twee berichten na maken alle meldingen gewag van een door de betrokkene zelf ervaren onregelmatigheid of misstand. Achttien meldingen zijn afkomstig van vrouwen, 34 meldingen van mannen. Een melding is afkomstig van een collectief, twee meldingen zijn afgegeven door of namens een groep personen en één melding is gedaan door een vertrouwenspersoon namens een medewerker van de Belastingdienst, die anoniem wilde blijven.

1.4. Tussentijdse rapportage

In november 2020 hebben wij een tussentijds rapport uitgebracht en aangeboden aan de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. De rapportage⁶ is door de staatssecretarissen aangeboden aan de Tweede Kamer en vervolgens in een commissievergadering besproken.

In de tussentijdse rapportage is gezien de urgentie en actualiteit veel aandacht besteed aan de problematiek bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. De eerste maanden bereikten ons veel meldingen over dit onderwerp. Voorts is in dit rapport ingegaan op de ontvankelijkheid van leidinggevendenden voor signalen van medewerkers. Ten slotte hebben wij gesignaleerd dat veel betrokkenen beducht zijn dat het bekend raken van een melding gevolgen heeft voor hun positie en zelfs uiteindelijk hun loopbaan. In het eindrapport gaan wij nader in op deze onderwerpen en komen ook de overige meldingen aan de orde.

⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2020-2021, nr. 31 066, 734.

2. Beschouwingen

2.1. Opmerking vooraf

In het aanstellingsbesluit is bepaald dat de identiteit van personen die een signaal afgeven niet verder bekend wordt dan strikt noodzakelijk. Om die reden zijn de in deze rapportage opgenomen signalen niet tot personen herleidbaar. Om te voorkomen dat een melding direct is te koppelen aan een of meer medewerkers, is er dan ook gekozen voor een thematische beschrijving van de gemelde problematiek. Waar wij specifieke maatregelen wenselijk achten, worden deze benoemd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende thema's:

- vaktechniek;
- leidinggeven;
- fiscale integriteit;
- het vervolg op de Toeslagenaffaire;
- voorzieningen op het terrein van integriteit.

2.2. Vaktechniek

In diverse meldingen is het thema 'vaktechniek' aan de orde gekomen. Het gaat daarbij in het bijzonder over de betekenis en plaats van vaktechniek in het werkproces binnen het directoraat-generaal Toeslagen. Uit het eindrapport van de commissie Donner citeren wij het volgende:

“In een uitvoerende dienst waarin jaarlijks zeer grote aantallen beschikkingen worden genomen, is het welhaast onvermijdelijk dat productietechnische parameters van kwantiteit, tijdigheid en feitelijke juistheid geleidelijk aan voorrang krijgen boven juridische parameters die minder vaak spelen; op de eerste wordt dagelijks gestuurd, de tweede zijn zo af en toe aan de orde. (...) Tekenend in dat verband is dat het juridisch aspect van de besluitvorming in de terminologie van Toeslagen als vaktechniek wordt beschouwd.

De opzet van de werkprocessen binnen Toeslagen is in dit opzicht tekortgeschoten. In het werkproces worden de juridische regels en beperkingen vertaald in de werkinstructies en handboeken. In concrete situaties, waarin een afweging van juridische en andere aspecten vereist was, waren juristen niet of onvoldoende betrokken of hun advies werd 'overruled' vanwege andere prioriteiten. Het beperkte aantal goed ingevoerde juristen dat er was, had – alleen al vanwege de werklast – een marginaal gewicht in een omgeving van overwegend anders geschoolde medewerkers. Als er al een conflict tussen juridische en andere aspecten van de besluitvorming werd gezien, was er geen adequaat mechanisme om dit te beslechten.”⁷

(...)

“De combinatie van massaliteit, complexiteit en voortdurende aanpassingen van het bedrag aan toeslag(voorschotten) aan nieuwe omstandigheden maakt de werkprocessen van Toeslagen kwetsbaar. Daarbij komt dat zij moeten worden uitgevoerd door medewerkers op een laag schaalniveau en, tijdens pieken, door uitzendkrachten die snel kunnen worden ingezet. De werkprocessen zijn daarom tot in detail vastgelegd in werkinstructies, handleidingen en afvinklijsten. Bij de uitvoering zal de vrees om fouten te maken doorgaans sterker zijn dan de neiging om naar eigen professioneel inzicht af te wijken van de instructies, hoewel dit zeker ook voorkomt. Het grootste deel van het proces is daarbij geautomatiseerd. Wijzigingen in de regels, nieuwe jurisprudentie en ingewikkelde afwegingen moeten daarom worden vertaald in algoritmes, instructies, richtsnoeren en leidraden om in de praktijk toegepast te worden. Voor medewerkers bestaan slechts die werkinstructies; van de achterliggende wetteksten en uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben zij vermoedelijk weinig of geen kennis.

De kracht van een dergelijk uitvoeringsapparaat is gelegen in verwerkingscapaciteit, routine, een eenduidige en nauwkeurige afhandeling en voldoende voortgang. Maar daarin ligt ook de zwakke kant van zo’n organisatie; weinig gevoel voor het afwijkende, bijzondere en uitzonderlijke. (...)”⁸

⁷ Adviescommissie uitvoering Toeslagen, *Eindrapport Omzien in verwondering 2*, Den Haag 2020, p. 66.

⁸ Adviescommissie uitvoering Toeslagen, *Eindrapport Omzien in verwondering 2*, Den Haag 2020, p. 64.

De hiervoor geciteerde overwegingen onderschrijven wij zonder uitzondering. Melders beschrijven ervaringen waarbij de balans tussen inhoudelijke afwegingen en een voorspoedig doorlopen werkproces scheef is, dit ten nadele van de inhoud. Het accent ligt vooral op uniformiteit, meetbaarheid en voorspelbaarheid. Ook in gesprekken met hoger management is ons gebleken dat de nadruk ligt op het zo soepel en ongestoord mogelijk uitvoeren van werkprocessen. Vaktechnische vragen of zelfs tegenwerpingen kunnen de soepele uitvoering verstoren, zo is de gedachte en met dat argument worden zij vervolgens gemakkelijk geneutraliseerd.

Al in een kamerbrief van 1 oktober 2018 heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën het voornemen geuit de vaktechnische inbedding van Toeslagen te verbeteren. Blijkens een (concept)plan van aanpak werd versterking beoogd op verschillende niveaus:

“In de eerste plaats is van belang dat vroegtijdig in de (primaire) processen vaktechnische kwaliteitsborging verankerd wordt. Hierbij gaat het niet alleen om materieel technische aspecten, maar ook het versterken van door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid en dienstverlening. Met het vroegtijdig verankeren van de vaktechnische kwaliteit in de (primaire) processen wordt mede onnodig herstel in latere fasen (bezwaar/beroep) voorkomen. De kwaliteit van beslissingen wordt verder verhoogd door professionele beslisruimte in de verschillende teams beter te benutten en uit te breiden. Mogelijkheden tot verbetering van communicatie met burgers wordt onderzocht en waar mogelijk uitgebreid. Waar nodig wordt het vierogen principe uitgebreid/verstevigd.

(...)

Betere inbedding van de vaktechnische rol in de besluitvorming van Toeslagen is het tweede niveau waarop het plan van aanpak ziet. Beoogd wordt organisatorisch een voortdurende inbreng van vaktechniek te realiseren in besluitvorming over handhavingsacties en managementbeslissingen en binnen de project-organisaties. Dit vergt tevens een duidelijke bepaling en afbakening van de positie van de teams die voor de vaktechnische kwaliteit aan de lat staan.”⁹

Of en in hoeverre dat plan van aanpak – in het turbulente jaar 2019 – een vervolg heeft gekregen, is ons niet duidelijk. Zoals het er nu uit ziet valt nog het nodige te doen om de bedoelde verbetering van de kwaliteit en de positionering van vaktechniek te realiseren.

⁹ Belastingdienst, *Plan van aanpak versterking kwaliteitsborging bij de Belastingdienst/Toeslagen*, versie d.d. 22-211-2018, p. 2-3.

Het besef van de noodzaak hiervan lijkt inmiddels doorgedrongen niet alleen bij het directoraat-generaal Toeslagen maar ook bij de directoraten-generaal Douane en Belastingdienst. Een belangrijke stap is gezet met de recente aanstelling van een kwartiermaker/plaatsvervangend directeur-generaal Fiscaliteit, waardoor het belang van de fiscale inhoud hoger in de organisatie is belegd. Hiermee wordt beoogd “meer aandacht te geven aan vakmanschap en rechtsstatelijkheid in de uitvoering”.

Onze eigen bevinding is dat er nog wel een aantal knelpunten verbetering verdient. Die worden hierna achtereenvolgens besproken.

a. Prestatie-indicatoren

De aansturing van werkprocessen gebeurt op basis van prestatie-indicatoren. Dit beleid draagt zeker bij aan een doelmatige inzet van mensen en middelen, zoals van een overheidsorganisatie mag worden verwacht. Te grote nadruk op sturing via prestatie-indicatoren leidt echter tot onbedoelde effecten met een perverterende bijwerking. De focus op doelmatigheid mag er niet toe leiden dat het werk aan kwaliteit inboet en dat de rechtsbescherming wordt aangetast.

b. Competentieprofiel medewerkers

De Belastingdienst verwerkt voor de uitvoering van haar taken jaarlijks buitengewoon veel informatie. Voor een groot deel gebeurt dit geautomatiseerd, maar in een niet gering aantal gevallen vereist de behandeling van dossiers ook de inzet van medewerkers. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat bij de aanstelling van medewerkers die als taak hebben deze als eersten in behandeling te nemen, meer aandacht is besteed aan het kostenaspect dan aan de primaire vraag of het aldus aangetrokken personeel over voldoende kennis en ervaring beschikt om de werkzaamheden - waaronder contacten met het publiek en het beantwoorden van uiteenlopende vragen – te verrichten. Aan het competentieprofiel van deze medewerkers zou meer aandacht moeten worden besteed.

c. Positionering vaktechniek

Een goede zaak achten wij dat bij het directoraat-generaal Toeslagen de vaktechnische structuur gestalte krijgt gelijk aan die bij het directoraat-generaal Belastingdienst. Van belang is dat het aantal vaktechnische aanspreekpunten voor ‘productieteams’ wordt uitgebreid. De vaktechnische structuur (vaktechnisch adviseur, vaktechnisch coördinator en landelijk vaktechnisch coördinator) dient een stevig anker te krijgen in de organisatie. De verhouding tussen lijnmanagement en de vaktechnische structuur wordt thans door

betrokkenen uit beide gremia uiteenlopend beleefd. Volgens sommigen is de vaktechnische structuur leidend in werkprocessen, volgens anderen bepaalt het lijnmanagement hoe werkprocessen worden ingevuld. Illustratief in dit verband is de kwestie die in het zogenoemde ‘memo Palmen’ aan de orde was. Deze uiteenlopende opvatting brengt mee, sterker, heeft tot gevolg dat problemen niet worden opgelost en blijven liggen. Een ander gevolg is dat onvoldoende zicht ontstaat op de effecten van bepaalde beslissingen. Verder heeft het ons verbaasd dat de directeur van de *corporate* directie vaktechniek niet ‘als vanzelf’ wordt betrokken bij besluitvorming op directieniveau over het wijzigen van werkprocessen. Duidelijk is dus dat de positionering van de vaktechnische structuur verhelderd en versterkt moet worden.

d. Geautomatiseerde werkprocessen

In onze gesprekken met procesvertegenwoordigers en vaktechnische coördinatoren werd naar voren gebracht dat een geautomatiseerde werkwijze een onrechtmatigheid kan bevatten die pas aan het licht komt wanneer een belanghebbende bewaar maakt tegen de genomen beslissing. Indien geen bezwaar is gemaakt tegen een beslissing – en dat geldt voor een aanzienlijk aantal – wordt die onrechtmatigheid niet herzien. Duidelijk zal zijn dat fouten in geautomatiseerde werkprocessen niet stante pede gecorrigeerd kunnen worden. Idealiter zouden prompt nieuwe werkinstructies moeten worden ingevoerd, zodat bij de behandeling van lopende zaken die onrechtmatigheden worden voorkomen. Dat blijkt echter een probleem te zijn. Hoe dan ook moet hiervoor wel een oplossing worden gevonden. Van belang blijft dat men attent is op fouten in geautomatiseerde processen. Bij het ontwerpen en inrichten van (geautomatiseerde) werkprocessen is nauwe samenwerking met vaktechnische coördinatoren én met procesvertegenwoordigers geboden.

e. Feedback loops

In het bijzonder moet ook aandacht worden gegeven aan informatie over de uitvoering van wet- en regelgeving waarover medewerkers op de werkvloer beschikken: *feedback loops*. Wij hebben naar aanleiding van verschillende gesprekken vastgesteld dat die informatie door leidinggevenden niet altijd ten volle op waarde wordt geschat en die informatie dus niet wordt benut. Medewerkers die direct contact hebben met de burgers, zoals bij de Belastingtelefoon en bij de behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures vormen een bron van informatie over de werking van wet- en regelgeving. Bij wijze van voorbeeld nemen wij de Belastingtelefoon onder de loep. De medewerkers van de Belastingtelefoon, in de organisatie ‘informanten’ genoemd, worden geacht zich te richten op het

beantwoorden van vragen. Daarop worden zij getraind. Zij worden, naar ons is gemeld, daarbij vaak geconfronteerd met schrijnende verhalen. Er is voor hen nauwelijks gelegenheid (tijd) om effecten van wet- en regelgeving die zij zien door te geven aan betrokken directies. Zien zij wel een mogelijkheid dat 'in de lijn' aan te kaarten, dan is vaak de reactie dat de wet- en regelgeving nu eenmaal zo is. Onze gesprekken hierover met teamleiders en verschillende managementlagen leveren het beeld op dat de door ons bedoelde feedback (met betrekking tot wet- en regelgeving) niet is geregeld. Een uitzondering vormt de – los van de Belastingtelefoon opererende - Douanetelefoon. Het is ons bekend dat het benutten van informatie die door het directe contact met de burgers wordt verkregen, inmiddels de aandacht heeft van de directie waarvan de Belastingtelefoon deel uitmaakt. Dit vraagt urgentie. Voor vaktechniek is hier ook een belangrijke taak weggelegd.

f. Verhouding Toeslagen Regulier en UHT

Toeslagen Regulier wordt geconfronteerd met de gevolgen van besluiten van de Uitvoering & Herstelorganisatie Toeslagen (UHT) in het kader van de uitvoering van de compensatieregeling. In dit verband hebben wij het directoraat-generaal Toeslagen gevraagd om een reactie op een casus die ons werd voorgelegd. Het ging daarbij om het volgende.

In het kader van de hersteloperatie is bij brief van 29 december 2020, bij wijze van vooraankondiging, aan een ouder bericht dat bij de beoordeling van de kinderopvangtoeslag over de jaren 2012 tot en met 2014 fouten zijn gemaakt. Gemeld wordt dat die fouten gevolgen hebben gehad voor de kinderopvangtoeslag en dat daarom ter compensatie een bedrag zal worden betaald. Kort tevoren, op 23 november 2020, had de bestuursrechter (rechtbank Midden - Nederland) uitspraak gedaan in het beroep dat door die ouder was ingesteld tegen de beslissing van de directie Toeslagen van 20 mei 2020 (een herziene beslissing op bezwaar) en geoordeeld dat het beroep tegen de inhoudelijke beslissing op het herzieningsverzoek ongegrond is. De door de rechtbank bedoelde beslissing van Toeslagen hield in dat betrokkene geen recht heeft op kinderopvangtoeslag over de jaren 2012 en 2013.

Te concluderen valt dat de mededeling in de brief van UHT van 29 december 2020 aan de betrokken ouder dat fouten zijn gemaakt bij de beoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag, althans wat de jaren 2012 en 2013 betreft, haaks staat op de uitspraak van de bestuursrechter in de procedure die de ouder tegen Toeslagen had

gevoerd. Het lijkt erop dat bij brief van UHT van 29 december 2020 de uitspraak van de bestuursrechter van 23 november 2020 ter zijde wordt geschoven.

In de namens het directoraat-generaal Toeslagen aan ons gegeven reactie wordt onder meer gesteld dat in die tijd (eind december 2020) de samenwerking en communicatie tussen de organisatieonderdelen Toeslagen Regulier en Herstel niet optimaal was als gevolg van een organisatieverandering, het opbouwen van de nieuwe organisatie en het op dat moment ontbreken van kaders. Ingaande op de casus waar het hier om gaat wordt voorts in die reactie gesteld dat:

”De compensatie is toegekend op basis van vastgestelde institutionele vooringenomenheid. Waar institutionele vooringenomenheid in een dossier wordt vastgesteld, kan compensatie enkel nog achterwege blijven ingeval van het zich voordoen van een ernstige onregelmatigheid. De vaststelling dat er sprake zou kunnen zijn van institutionele vooringenomenheid is in de betreffende gerechtelijke procedure destijds niet onderkend, meegenomen en voorgelegd en zou wellicht tot een andere beoordeling van het geschil hebben kunnen leiden.”

Die reactie op de juridisch-inhoudelijke kant van de casus roept vragen op. De uit de uitspraak van de rechtbank blijkende gang van zaken kan naar onze mening tot geen andere conclusie leiden dan dat een verwijt van ‘institutionele vooringenomenheid’ hier niet op zijn plaats is, immers niet op feiten berust. In deze zaak is alle aandacht gegeven aan rechtsbescherming van de betrokken ouder; aan haar is (alsnog) de mogelijkheid geboden bewijsstukken over te leggen die haar recht op kinderopvangtoeslag zouden kunnen onderbouwen en is naar aanleiding van de door de betrokkene overgelegde stukken het recht op kinderopvangtoeslag opnieuw beoordeeld. Dit heeft geleid tot een herziening van de beslissing op bezwaar. In het door de betrokken ouder daartegen ingestelde beroep heeft de rechtbank (uitgebreid gemotiveerd) geoordeeld dat Toeslagen “geen aanleiding heeft hoeven zien tot herziening van de vaststelling van de kinderopvangtoeslag over de jaren 2012 en 2013”.

Wat er ook zij van de verklaring die het directoraat-generaal Toeslagen geeft voor de gang van zaken, de juridische beoordeling van de zaak is niet juist. Dat de hiervoor weergegeven gang van zaken bij medewerkers/ procesvertegenwoordigers vragen oproept over het nut van de eigen inzet en de status van een rechterlijke uitspraak, is invoelbaar. Ook maakt het duidelijk dat de juridische structuur binnen het directoraat-generaal Toeslagen versterkt moet worden.

2.3. Leidinggeven

Signalen van medewerkers over onregelmatigheden en misstanden binnen de Belastingdienst zouden leidinggevendenden moeten kunnen bereiken zonder dat raadspersonen als wij eraan te pas hoeven te komen. Een vrij groot aantal meldingen maakt echter duidelijk dat de communicatie tussen medewerkers en leidinggevendenden niet optimaal is. In dit verband wijzen wij op het volgende.

a. Een sociaal veilige werkomgeving

Niet alleen medewerkers die met de uitvoering zijn belast maar ook sommige (hogere) leidinggevendenden hebben ons te kennen gegeven dat zij zich niet veilig voelen in de organisatie. Ook de omzichtigheid waarmee een aantal melders zich tot ons heeft gewend duidt op een ervaren gevoel van onveiligheid. Ter illustratie bespreken wij signalen die wij hebben ontvangen vanuit verschillende locaties van de Belastingtelefoon. Het gaat om een combinatie van factoren die sociale onveiligheid veroorzaakt. De medewerkers van de Belastingtelefoon ervaren een te grote werkdruk als gevolg van opgelegde productienormen. Die worden, naar hun mening, vaak op een onredelijke wijze gehandhaafd. De wijze waarop zij door hun leidinggevende worden aangesproken bij vermeend tekortschieten wordt als bedreigend ervaren. De informanten geven te kennen beducht te zijn om hun leidinggevende tegen te spreken. Dat is met name het geval als zij werken op basis van een flexibel of tijdelijk contract. Het uitzicht op een vast contract wordt dan onzeker. Medewerkers met een vast dienstverband klagen ook over een vijandige sfeer. Sommigen van hen werd een aangepaste werkplek, waarop zij aanspraak konden maken, (te lang) onthouden. Bij problemen zoals pestgedrag zou de leidinggevende vaak de gemakkelijkste oplossing vinden door degene die het mikpunt is uit het team te verwijderen.

Wij hebben met hogere leidinggevendenden van de Belastingtelefoon over het aan ons geschetste beeld gesproken. Zij waren allereerst verrast over de vestigingen waar de meldingen vandaan kwamen. Juist van de vestigingen waar de ontvangen meldingen afkomstig zijn, hadden zij geen of weinig signalen ontvangen over mogelijke gevoelens van sociale onveiligheid. Verder erkenden zij dat de werkdruk bij de Belastingtelefoon lange tijd te hoog is geweest en dat dit gevolgen heeft gehad voor de werksfeer. Zij stelden ook dat zo'n twee tot drie jaar geleden de productienormen zijn losgelaten voor de aansturing en beoordeling van informanten van de Belastingtelefoon. Zij konden echter niet uitsluiten dat teamleiders de productienormen nog wel gebruiken in hun aansturing. In het midden

werd gelaten of zij naar aanleiding van ons signaal actie zouden gaan ondernemen. Hun standpunt was dat een zekere werkdruk eigen is aan het werken bij de Belastingtelefoon. Dit heeft te maken met de bekostigingsstructuur die voor de Belastingtelefoon wordt gebruikt en die productie-gestuurd is. Bovendien hebben informanten bij de uitvoering van hun werkzaamheden weinig discretionaire ruimte en autonomie. Zij zijn gehouden aan belscripts. Ook hebben ze weinig regelruimte waar het gaat om het inrichten van hun werkzaamheden. Dit heeft te maken met de logistiek en planning van personeel. Aldus steeds de leidinggevers die wij spraken.

Het beeld dat uit het voorgaande opdoemt geeft verschillende inzichten. Zo lijkt het alsof management en informanten in gescheiden werelden leven met elk een anders beleefde werkelijkheid over de aansturing van medewerkers. Ook zien we dat hogere leidinggevers geen of op zijn minst een beperkt zicht hebben op de wijze waarop teamleiders hun teams aansturen. Er lijkt bij deze leidinggevers geen voeling te zijn met wat er leeft op de werkvloer.

Deze problematiek hebben wij niet alleen bij de Belastingtelefoon, maar ook bij andere dienstonderdelen waargenomen. Bij de Belastingdienst zijn de teamleiders de direct leidinggevers van het primaire proces van een directie. Hogere leidinggevers van verschillende organisatieonderdelen hebben ons bevestigd dat de groep teamleiders in de voorbije jaren verwaarloosd is. Er is onvoldoende oog geweest voor hun professionele ontwikkeling en hun functioneren. Ook hebben zij vaak te maken gehad met een verzwaring van hun taken en is de omvang van de teams die zij aansturen groter geworden dan de gestelde norm. De aandacht van het hoger management lijkt eerder beperkt tot 'incidenten' en in veel mindere mate gericht op bevordering van de 'dagelijkse goede gang van zaken' binnen de organisatie. In een werkomgeving waar de werkdruk als hoog wordt ervaren en waar de maatschappelijke omgeving kritisch kijkt naar het functioneren van de organisatie vormt het ontbreken van aandacht voor de ontwikkeling van leidinggevende vaardigheden van teamleiders een slechte voedingsbodem voor een sociaal veilige werkomgeving. In gesprekken met hogere leidinggevers hebben wij onze zorg hierover uitgesproken. Het aan de orde gestelde werd onderkend, maar ons is niet duidelijk geworden of en hoe hierop wordt geïntervenieerd.

b. Een open dialoog

In onze tussentijdse rapportage hebben wij het volgende opgemerkt:

“De (...) door ons geduide signalen over gebrekkige ontvankelijkheid voor kritische opmerkingen binnen de ambtelijke hiërarchie, alsmede de bij de betrokkenen levende angst voor de eigen positie bij het uiten daarvan, dienen naar ons oordeel te worden aangemerkt als een onregelmatigheid van ernstige aard. Deze onwenselijke situatie behoeft aandacht en verbetering. Het is geen gemakkelijke maar wel een noodzakelijke opgave, noodzakelijk omdat bij gebrek aan intern vertrouwen de overheid ook niet naar behoren haar taak kan vervullen.”

In de brief waarmee de staatssecretarissen de tussentijdse rapportage aan de Tweede Kamer hebben aangeboden, onderkennen zij dat de door hen gewenste open en inclusieve cultuur nog niet is gerealiseerd en kondigen zij aan dat:

“(...) leidinggevenden en (vertegenwoordigers van) medewerkers in verschillende gremia met elkaar in gesprek [gaan]. In alle veiligheid en met respect voor ieders rol en integriteit. Om zo te bouwen aan een cultuur waarin tegenspraak een middel is om elkaar te begrijpen, perspectieven uit te wisselen en in gezamenlijkheid de complexiteit te kunnen duiden.” ¹⁰

Inmiddels kunnen wij vaststellen dat hoger management inderdaad in gesprek gaat met medewerkers om te horen wat er in hun midden leeft. Zo hebben de secretaris-generaal en de directeur-generaal Belastingdienst periodiek thematische gesprekken gevoerd met kleine groepen medewerkers. Van deze gesprekken is verslag gedaan op het intranet van de dienst. Dit kan een goed begin zijn. Er kan en moet evenwel nog meer gedaan worden.

In gesprekken die wij met leidinggevenden van een tweetal organisatieonderdelen voerden is ons opgevallen dat op algemene vragen onzerzijds over de sfeer in hun onderdeel werd gesteld dat in hun organisatieonderdeel geen sprake was van een sociaal onveilige omgeving. Zij baseerden hun standpunt op rapportages van vertrouwenspersonen en de resultaten van onderzoeken naar de tevredenheid van medewerkers. Na doorvragen en het aanhalen van geanonimiseerde voorbeelden erkenden zij dat hun conclusies die zij aan die rapportages ontleen niet (geheel) in overeenstemming is met de beleving van de werksituatie door de medewerkers. Het kan niet worden ontkend dat de afstand tussen de werkvloer en de top van de verschillende organisatieonderdelen vaak erg groot is. Het aantal managementlagen dat een medewerker boven zich geplaatst ziet, is daar mede debet aan. Wij bevelen aan om breder in de organisatie het hiervoor gegeven voorbeeld

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2020-2021, nr. 31 066, 734, p.2.

van de ambtelijke top te volgen en leidinggevende functionarissen die nu eenmaal verder weg staan van het primaire werkproces, periodiek en onbevangen in gesprek te laten gaan - collectief en individueel - met hun (!) medewerkers. Het spreekt vanzelf dat bij het aangaan van een dergelijke dialoog aandacht moet worden gegeven aan tegenspraak.

c. Signaalontvankelijkheid

Er zijn vanzelfsprekend ook medewerkers van de Belastingdienst die zich vrij voelen om in de lijnorganisatie onderwerpen met betrekking tot werkprocessen aan te kaarten. In de tussentijdse rapportage hebben wij reeds aan de orde gesteld dat de ontvankelijkheid van leidinggevendenden voor signalen van medewerkers te wensen overlaat. In deze eindrapportage vragen wij hiervoor opnieuw aandacht. Bijna alle melders die zich over de aan de orde zijnde kwestie eerst tot de lijnorganisatie hadden gewend, hadden hierop geen of geen inhoudelijke reactie gekregen. Als voorbeeld het volgende.

Een medewerker signaleert in mei 2017 dat er bij een onderdeel van zijn directie activiteiten plaatsvinden zonder aansturing vanuit de hiërarchische lijn, maar met een potentieel grote impact op de Belastingdienst. De medewerker stelt vast dat hier geen strategie aan ten grondslag lag en dat ook niet wordt voldaan aan voorwaarden voor doelmatige bedrijfsvoering. Dit signaal legt de medewerker, onderbouwd met documentatie, bij zijn manager en de algemeen directeur van zijn directie. Hij ontvangt hierop geen afdoende reactie en besluit vervolgens ook via de concerndirecties en het kerndepartement signalen af te geven. Of en op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de signalen wordt aan de medewerker niet gemeld.

De betrokkene heeft zijn signaal als melding aan ons voorgelegd. Onze opdracht is het rapporteren en kwalificeren van signalen, zodat daarnaar nader onderzoek kan worden gedaan. De melder overtuigde ons van de urgentie van zijn signaal. Omdat de aard van de melding onze competentie te buiten ging, is in overleg met het kerndepartement en met betrokkene door het ministerie opdracht gegeven tot een extern onderzoek naar de melding.

In het onderzoeksverslag wordt geconstateerd dat geen sprake is van een misstand of het schenden van een wettelijk plicht maar dat het door betrokkene gegeven signaal wel degelijk serieus is te nemen omdat het ontbreken van een richtinggevende strategie nadelen heeft en in potentie risico's oplevert. De onderzoekers zien ook dat de signaalontvankelijkheid van de directie waar betrokkene werkt onvoldoende was. Zij

opperen dat mogelijk de als negatief ervaren boodschap en degene die deze boodschap bracht door elkaar zijn gehaald zodat de signalen van de melder na verloop van tijd minder op waarde geschat zijn. De betrokken directie heeft op het onderzoeksrapport gereageerd en volmondig erkend dat het signaal door niemand in de organisatie is opgepakt, hetgeen wel had gemoeten. Dit is nu alsnog gedaan.

Los van de hiervoor besproken casus kan een verklaring voor beperkte signaalontvankelijkheid van het management worden gevonden in een onbalans tussen inhoudelijke afwegingen en een voorspoedig doorlopen werkproces. Dit gaat veelal ten nadele van de inhoud. Het accent lijkt vooral te liggen op uniformiteit, meetbaarheid en voorspelbaarheid. Signalen die zien op werkprocessen en –systemen lijken vaak beter en sneller te worden opgepakt dan signalen die zien op de inhoud van werkzaamheden.

d. Conflictbeheersing

Een belangrijk onderdeel van leidinggeven is conflictbeheersing. Bij een aantal meldingen is sprake van een rechtspositioneel geschil al dan niet gerelateerd aan een integriteitsmelding. Rechtspositionele geschillen zijn door ons niet in behandeling genomen voor zover ze betrekking hebben op individuele gevallen. Ons is echter niet ontgaan dat een aantal van deze rechtspositionele geschillen al meer jaren voortduurt waarbij partijen niet bij machte lijken die geschillen tot een einde te brengen. Het betrof vaak schrijnende verhalen van jarenlang juridisch getouwtrek met voor de betrokken werknemers groot financieel nadeel en persoonlijk leed.

Deze door ons ontvangen signalen kunnen getypeerd worden als geëscaleerde conflictsituaties. Opvalt dat een overwegend formeel-juridische insteek van één of van beide partijen de oorzaak ervan is dat de bereidheid om het conflict te beëindigen buiten beeld raakt. Een overheidsorganisatie zou er veel aan gelegen moeten zijn een dergelijke situatie te voorkomen. Een conflict dat zich voortsleept heeft ook een negatieve uitstraling op collegae en op de werksfeer. Ons advies aan de Belastingdienst is tijdig het initiatief te nemen ter voorkomen van escalatie. Een andere manier van omgaan met (rechtspositionele) geschillen en een niet louter juridische benadering ervan kan dienstig zijn. Te denken valt aan inschakeling in een vroeg stadium van bijvoorbeeld een oud-rechter of een oud-advocaat of een stafmedewerker van een werknemersvereniging die beschikken over ervaring op het gebied van rechtspositionele geschillen. Zij kunnen dan fungeren als intermediair en een langdurige, kostbare procesgang met grote belasting voor de betrokken werknemer die het aangaat, voorkomen. Wij vinden dat het op de weg van de

werkgever ligt, in dit geval de machtige overheid, om de eerste stap te zetten in de richting van normalisering van de verhoudingen, ook als het doel niet anders kan zijn dan dat de dienstbetrekking moet worden beëindigd.

2.4. Fiscale integriteit

In art. 6 van de Ambtenarenwet 2017 is bepaald dat de ambtenaar zich dient te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Dat betreft in de eerste plaats de uitoefening van de functie, maar van een medewerker van het ministerie van Financiën mag ook worden verwacht dat hij bij de naleving van zijn eigen fiscale verplichtingen een hoge mate van zorgvuldigheid betracht.

Wij ontvingen meldingen waaruit blijkt dat – mede naar aanleiding van zaken die de aandacht hebben getrokken van de pers – de beoordeling of een gedraging aangemerkt kan worden als ‘ernstige integriteitsschending’ bij medewerkers tot discussie en tot onzekerheid leidt. Vragen op dit gebied mogen niet onbeantwoord blijven. Het ministerie is als werkgever verplicht een duidelijk integriteitsbeleid te voeren en dat beleid helder toe te lichten.

Tot voor kort deed het probleem zich voor dat geldende normen niet waren uitgewerkt. In samenspraak met de vakorganisaties en de medezeggenschap zijn thans uitgangspunten geformuleerd en nader uitgewerkt. Zo is een paragraaf 13.7 toegevoegd aan het Personeelsreglement Financiën met daarin onder meer een beschrijving van wat van de medewerker wordt verwacht op het gebied van de naleving van fiscale verplichtingen. Voorts is in 13.7.6 een opsomming gegeven van gevallen waarin sprake kan zijn van een ernstige integriteitsschending. Ter verduidelijking is ook een lijst opgesteld van gedragingen die in de afgelopen tijd beoordeeld zijn als ernstige fiscale integriteitsschending. Daarbij is vermeld dat een zodanig oordeel steeds wordt gebaseerd op de omstandigheden van het geval. Het is de bedoeling dat die lijst periodiek wordt bijgewerkt met nieuwe voorbeelden. Dit werken met voorbeelden kan nog worden verbeterd indien inzicht wordt verschaft over de omstandigheden die bepalend zijn geweest voor het oordeel of sprake is van ernstige schending. Het kan ook zinvol zijn om enige casuïstiek op te nemen waarover intern discussie is geweest, maar die uiteindelijk niet heeft geleid tot het opleggen van een sanctie. Ook zou nog onder de aandacht kunnen worden gebracht dat integriteitsschending zich – in de regel – niet voordoet indien sprake

is van een kennelijke vergissing of indien de juistheid van de aangifte afhangt van het oordeel over een zuiver fiscale vraag (pleitbaar standpunt).

Ook is bij ons een klacht neergelegd over de wijze waarop en in het bijzonder door wie onderzoek wordt gedaan in geval van een vermoeden van een onjuiste belastingaangifte door medewerkers van de Belastingdienst. Voor de aangifte inkomstenbelasting van ambtenaren bestaat een procedure die voorziet in een speciaal team dat de controle overneemt. Een dergelijke procedure is er niet voor de aangifte van winstbelasting en andere belastingen. Wat daarvan de reden is, is ons niet bekend. Wij vinden het onbegrijpelijk dat het verzoek van een medewerker om met betrekking tot een aangifte niet door naaste collega's gecontroleerd te worden, is afgewezen, zowel door de leidinggevende als door het hoger management. Ook het bezwaarschrift is door naaste collega's behandeld. De belastingrechter die uiteindelijk over de zaak van de betrokkene heeft geoordeeld, heeft in niet mis te verstane bewoordingen kritiek geuit over deze gang van zaken. Deze casus mag naar onze mening niet 'onder de radar' blijven. Wij treden vanzelfsprekend niet in rechtspositionele aangelegenheden, maar dat een dergelijke gang van zaken tot ongewenste escalatie kan leiden, is evident. Integriteitseisen gelden niet alleen voor de werknemer. Het gaat ook om integer handelen van de werkgever. Dat bij gebreke van een vastgestelde procedure een controleonderzoek door naaste collega's passend kan worden geacht, is een misvatting.

Voorts blijkt uit meldingen ongerustheid over de proportionaliteit van opgelegde sancties. Onze gesprekspartners hebben het gevoel dat bij de Belastingdienst zwaar straffen de norm is en een lichtere straf als afwijkend wordt beoordeeld. Ingevolge de Ambtenarenwet 2017 moeten echter bij sanctieoplegging de omstandigheden van het geval mede in aanmerking worden genomen. Naar onze mening dient te worden nagedacht over een beleidslijn voor het opleggen van straffen.

2.5. Het vervolg van de Toeslagenaffaire

Zoals in het tussentijdse rapport vermeld, hebben wij veel meldingen ontvangen van medewerkers van de Belastingdienst die werkzaam zijn (geweest) bij de Directie Toeslagen. Zij gaven te kennen niet de gelegenheid te hebben gekregen hun lezing te geven over de Toeslagenaffaire en zagen dat in de politiek en in de media een onjuiste beeldvorming van de Toeslagenaffaire was ontstaan waartegen, zo stellen

zij, (welbewust) niet is opgekomen door het ministerie van Financiën. Die beeldvorming is nog versterkt doordat het ministerie in mei 2020 aangifte heeft gedaan tegen de Belastingdienst wegens verdenking van ambtsmisdrijven. Die aangifte had, zoals wij hebben ervaren, een enorme impact op de gehele Belastingdienst. Door het ministerie is weliswaar erop gewezen dat de aangifte niet is gedaan tegen individuele personen, maar de aangifte vermeldt dat “meer in het bijzonder het managementteam Fraude, het Combiteam Aanpak Facilitators en de Directie Toeslagen” mogelijk (ambts-)misdrijven hebben begaan. Begrijpelijk(er)wijs voelden de leden van het managementteam, het combiteam en de directie – allen met naam en toenaam binnen de Belastingdienst bekend – zich toch persoonlijk aangesproken. De door hun werkgever publiekelijk geuite beschuldiging heeft hen zeer geraakt.

Bij brief van 7 januari 2021 heeft de Hoofdofficier van Justitie, Arrondissementsparket Den Haag, aan de staatssecretarissen van Financiën de beslissing van het Openbaar Ministerie op de aangifte meegedeeld. De beslissing luidt dat het Openbaar Ministerie heeft besloten geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar aanleiding van de aangifte, omdat er geen sprake is van een verdenking van enig strafbaar feit.

De staatssecretarissen hebben de beslissing van het Openbaar Ministerie zonder commentaar doorgestuurd naar de Tweede Kamer. De secretaris-generaal heeft via een intranetbericht gemeld blij te zijn dat er nu een beslissing ligt en dat die duidelijkheid heeft gebracht. Beide reacties kunnen naar onze mening als nogal ‘zuinig’ worden gekwalificeerd. De vraag rijst welke ‘duidelijkheid’ bedoeld wordt. Volgens vaste jurisprudentie moet de Belastingdienst immuun worden geacht voor strafrechtelijke vervolging voor gedragingen die als (ambts-)misdrijven zouden kunnen worden aangemerkt en delen in die immuniteit zowel de feitelijke leidinggever aan die gedragingen, als de ambtenaar die in het algemeen belang een opgedragen bestuurstaak uitvoert. In dit opzicht bestond dus al duidelijkheid. Of leefde ten tijde van de aangifte toch het gevoel dat individuele ambtenaren strafrechtelijk een verwijt kon worden gemaakt voor de Toeslagenaffaire – die geluiden klonken in de Tweede Kamer – en bracht de beslissing van het Openbaar Ministerie in dat opzicht duidelijkheid? Het genuanceerde betoog van de Hoofdofficier in zijn brief van 7 januari 2021 laat er geen twijfel over bestaan dat er strafrechtelijk gezien niets valt te verwijten. Juist vanwege de beeldvorming van

‘ongebreidelde fraudejacht door ambtenaren’ had daarom mogen worden verwacht dat de staatssecretarissen en de ambtelijke top ruime bekendheid zouden hebben gegeven aan de motivering van het Openbaar Ministerie. Daarmee zou aan de eigen ambtenaren alsnog de gewenste rugdekking zijn gegeven. Naar onze mening zou het niet misstaan om dat alsnog te doen.

De beeldvorming zou ook om een andere reden bijgesteld dienen te worden. Met de Toeslagenaffaire doelde men van begin af aan op de werkwijze in de zogenoemde Caf 11 zaak en de Caf-dossiers waarin (mogelijk) op dezelfde wijze te werk is gegaan, aangeduid als ‘institutionele vooringenomenheid’. De commissie Donner heeft uitgangspunten geformuleerd voor de beoordeling daarvan. Naar schatting zouden rond 1800 dossiers onderzocht moeten worden. Bij institutionele vooringenomenheid zouden ouders voor compensatie van geleden schade in aanmerking dienen te komen. Het advies van de commissie Donner is niet gevolgd. Op voorstel van de regering is besloten tot een (uitzonderlijke) compensatieregeling als tegemoetkoming voor harde wetgeving. Daarvoor hebben zich inmiddels ruim 36.000 ouders als gedupeerden aangemeld. In de beeldvorming zijn zij allen ‘slachtoffer van een ongekende fraudejacht’.

Verschillende melders hebben hun zorgen geuit over de Uitvoering & Herstelorganisatie Toeslagen (UHT). Veel van deze zorgen hebben betrekking op de zogenoemde Catshuisregeling. Vanuit een breder perspectief bezien merken wij op dat deze regeling bij medewerkers veel vragen oproept. Deze vragen hebben onder meer betrekking op:

- de zorgvuldigheid van besluitvorming;
- onduidelijkheid over kaders;
- de stapeling van vergoedingen, compensaties en kwijtscheldingen;
- het herhaaldelijk uitbreiden van de doelgroep die gecompenseerd wordt;
- mogelijke rechtsongelijkheid voor burgers.

De melders zien dat door de koerswijziging het risico reëel is dat de compensatie van een aanzienlijk deel van de mogelijke benadeelden niet langer in verhouding staat tot de geleden schade. Melders uiten hun zorgen dat de overcompensatie over een aantal jaren - bezien met de bril van de tijdgeest van dat moment - als te ruimhartig of zelfs onrechtmatig wordt gezien. Deze zorg delen zij met hun management. De reactie die op

hun zorgen gegeven wordt is dat uitvoering wordt gegeven aan nu eenmaal gemaakte politieke keuzes.

Een deel van deze vragen en zorgen is inmiddels ook onderdeel van het publieke en politieke debat geworden. Wij voelen ons niet bevoegd te treden in dat debat. Wel wijzen wij erop dat het nemen van besluiten voor de politiek verantwoordelijken de verplichting met zich meedraagt te onderzoeken of de te nemen besluiten uitvoerbaar zijn en wat de gevolgen van die besluiten kunnen zijn voor de medewerkers van de uitvoerende organisatie en – als in de nabije toekomst wordt teruggekeken hoe op deze affaire is gereageerd – voor het vertrouwen van de burgers in het vermogen van hun overheid om op een verantwoorde wijze orde op zaken te stellen.

2.6. Voorzieningen op het terrein van integriteit

2.6.1. Vertrouwenspersonen

De melders die bij ons kwamen, hadden zich vaak eerder tot een van de (ongeveer 60) vertrouwenspersonen gewend. Zij waren in sommige gevallen door de vertrouwenspersoon naar ons doorgestuurd. Met een aantal vertrouwenspersonen hebben wij zelf contact gehad. Wij hebben geconstateerd dat zij heel betrokken zijn bij de melders maar dat hun taakopvatting verschillend is. Sommigen zien het vooral als hun taak een luisterend oor te bieden; anderen zijn geneigd vervolgens te adviseren of een signaal verder te brengen en te vertalen naar de organisatie.

Zorgen zijn er over het verloop onder de vertrouwenspersonen. De functie moet professioneler worden uitgeoefend. Vertrouwenspersonen hebben een opvangfunctie, maar moeten ook afstand houden tot de casuïstiek. Ook de signaleringsfunctie die zij kunnen vervullen vraagt om verbetering. Dat stelt eisen aan de door de vertrouwenspersonen opgestelde rapportages. De jaarrapportages geven op regionaal niveau niet altijd voldoende inzicht omdat vertrouwenspersonen rapporteren per werklocatie en niet per directie/afdeling. Ook de wijze waarop door leidinggevend en opvolging wordt gegeven aan de rapportages is wisselend. Bespreking van de jaarrapportage heeft niet altijd prioriteit en het komt voor dat de inzichten uit een rapportage worden gebagatelliseerd. Zo is ons in de door ons gevoerde gesprekken gebleken.

Wij zijn van oordeel dat de vertrouwenspersonen belangrijk zijn als laagdrempelige voorziening voor integriteitskwesties. Daaraan hebben medewerkers behoefte. Men is vaak niet helder wat het onderscheid is tussen de vele andere voorzieningen die er zijn en tot welke instantie men zich verder kan wenden. De vertrouwenspersonen zouden daarover informatie en advies moeten (kunnen) geven. Daartoe is nodig dat zij beschikken over enig gezag om kwesties te kunnen escaleren of agenderen. Gezag is niet ieder gegeven en kan niet worden aangeleerd. Bij werving zou dat een aandachtspunt moeten zijn. Versterking van de positie van de vertrouwenspersonen is noodzakelijk. In ieder geval moet in hun opleiding worden geïnvesteerd. Het nut van het werk van de vertrouwenspersonen verdient erkenning. Leidinggevendenden zouden meer aandacht moeten geven aan (de bespreking van) hun rapportages en die structureel als informatiebron gebruiken.

2.6.2 Het “Meld- en advieslandschap”

Bij het Ministerie van Financiën bestaan veel voorzieningen voor het melden van (vermoedens) van schending van integriteit. Men spreekt van een uitgebreid “meld- en advieslandschap” op dit gebied. Onlangs heeft de Belastingdienst aan een deskundige opdracht gegeven de bestaande voorzieningen voor het melden van kwesties op het gebied van sociale veiligheid en integriteit door te lichten. Wij zijn het eens met dit initiatief. Als gezegd hebben wij ervaren dat voor medewerkers vaak niet helder is waar het onderscheid ligt tussen de vele voorzieningen die er zijn en tot welke functionaris of instantie men zich kan wenden. Zeker in het begin hebben ook wij vaak moeten uitleggen wat het verschil is tussen ons en bijvoorbeeld de vertrouwenspersonen, de Tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst of de Commissie Integriteit Financiën. Het antwoord luidde dat wij een bredere opdracht hebben, namelijk om naast misstanden, waarbij sprake kan zijn van integriteitskwesties, ook onderzoek te doen naar onregelmatigheden in werkprocessen en eventuele (juridisch) inhoudelijke onrechtmatigheden.

Ten tijde van het schrijven van dit eindrapport is ons niet bekend of de deskundige inmiddels een rapport heeft uitgebracht. Wij nemen de vrijheid een opmerking te maken over de tweede aan hem gestelde onderzoeksvraag die luidt: “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?”

Bij die vraag plaatsen wij enkele kanttekeningen. Om de kaart van het diffuse “meld- en advieslandschap” op het gebied van integriteitskwesties helder te maken moet de focus van iedere voorziening duidelijk zijn. De taken moeten dan ook scherp worden afgebakend. In de geciteerde vraag aan de deskundige ligt, naar onze mening, een onjuist beeld besloten van de taak van de personeelsraadspersonen. Onze opdracht ligt niet (primair) op integriteitskwesties. Herhaald zij dat wij vooral als onze opdracht hebben gezien het ophalen en beoordelen van signalen over onregelmatigheden in werkprocessen en (juridisch) inhoudelijke onrechtmatigheden. Wij denken dat wij mede in verband met onze juridische achtergrond voor deze functie benaderd zijn. De actualiteit van de Toeslagenaffaire gaf ook een speciale aanleiding voor onze benoeming. Wij beschouwen onze functie dan ook als context-afhankelijk: er moet iets aan de hand zijn en er moet een zekere urgentie gevoeld worden om deze bijzondere voorziening in het leven te roepen, naast de al bestaande voorzieningen. Na verloop van tijd vermindert de urgentie en daarmee de toegevoegde waarde. Het instituut “personeelsraadspersonen” is dus een tijdelijke voorziening. De taak van de raadspersonen hoeft niet te worden (her)belegd. Het is de Belastingdienst zelf die zich voortaan (nog meer) moet focussen op het ophalen van de signalen waarvoor wij beschikbaar waren.

3. Nawoord

In februari 2020 zijn wij door het ministerie van Financiën gevraagd of wij bereid zouden zijn te worden aangesteld als ‘personeelsraadspersonen Belastingdienst’. Uit de overtuiging dat het voor het functioneren van de Belastingdienst van belang is dat medewerkers gehoord worden als zij het vermoeden hebben dat het functioneren van de organisatie wordt gehinderd door een onrechtmatigheid of onregelmatigheid hebben wij die aanstelling aanvaard. Deze eindrapportage is de afronding van onze werkzaamheden als raadspersonen. In de rapportage zijn wij op geabstraheerd niveau ingegaan op de door ons ontvangen signalen en daar waar mogelijk hebben wij onze visie gegeven op de vraag hoe ermee om te gaan.

De medewerkers die de stap hebben gezet zich tot ons te wenden gaven allen blijk van grote betrokkenheid bij hun werk voor de Belastingdienst. Het door ons van sommige kanten gehoorde verwijt dat het bij hen ontbreekt aan rechtstatelijk besef hebben wij in onze gesprekken niet bevestigd gezien. Van belang vinden wij wel om nogmaals te benadrukken dat ervoor moet worden gezorgd dat bij de ontwikkeling van geautomatiseerde werkprocessen de aandacht voor de juridische aspecten van de besluitvorming gewaarborgd blijft. Dit om te voorkomen dat de rechtsbescherming in het gedrang komt. Dit vergt het besef dat rechtsbescherming geen kostenpost is en vraagt om de politieke bereidheid erin te investeren.

Wij wensen de Belastingdienst toe dat zij als organisatie in staat is om – zonder de ogen te sluiten voor het verleden – de blik te richten op de toekomst en de veranderingen die nodig zijn om in de toekomst (weer) de ‘beste Belastingdienst van Nederland’ te zijn. Een aantal stappen daartoe, zo nemen wij waar, is al gezet. Belangrijk is dat medewerkers in de organisatie ongeacht hun positie of functie met elkaar in gesprek blijven en dan daadwerkelijk horen wat gezegd wordt. Van even groot belang is het dat de organisatie de tijd en de rust neemt om de gewenste veranderingen door te voeren én dat de organisatie deze tijd en rust wordt gegund, ook vanuit de politiek.

Wij willen allen danken die een bijdrage hebben geleverd aan de uitvoering van onze taak. Dit geldt in het bijzonder diegenen die in met ons gevoerde gesprekken uitgebreid en openhartig hun verhaal hebben gedaan. Uiteraard dragen wij zelf de verantwoordelijkheid voor onze observaties in deze rapportage en de daarbij gedane aanbevelingen.

Den Haag, september 2021

H.A.G. Splinter-van Kan
A.M. Hol