



informatief

66

december 2010

Informatief is een uitgave van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën



De rol van de inspecteur

What's in it for the corporation?

Belastingheffing en moraliteit: op zwart zaad?



Colofon



**drs. H.A.A.M. Rutten
(Erik)**



**J.A.A. Herings
(Hans)**



**J.W.J. Swinkels
(Hans)**



**P.B.J. Ham
(Paul)**



**mr. J.M.J. Engelen
(Jo)**



**mr. M.C.A.M. Lavies-
van der Wolf (Monique)**



**mr. R.H.J.A. Roodenrijs
(Rob)**



**P.M.H. Soomers
(Paul)**



**F.A. van Wuijckhuise RE RA
(Frank)**



**mr. J. Glazenburg
(Jurjen)**



Vanuit het bestuur

Inhoud

- 03 Vanuit het bestuur
- 06 De veranderende plaats en rol van 'de inspecteur' in de Belastingdienst. Een kort voortgangsverslag
- 08 De rol van de inspecteur
- 09 Mutaties ledenbestand
- 10 Brainstorm 'veranderende rol Inspecteur'
- 12 Vragen en stellingen bij 'de veranderende rol van de inspecteur'
- 13 What's in it for the corporation?
- 16 Belastingheffing en moraliteit: op zwart zaad?
- 18 Geschrokken

Sluitingsdatum volgende Informatief: 15 februari 2011

Het zijn hectische tijden. De rijksambtenaar in het algemeen en de belastingdienstmedewerker in het bijzonder dreigt nogal wat te overkomen. Er gebeurt van alles. Wat dacht u van de CAO-besprekingen, (weer) de ambtenarenstatus, de bezuinigingen en mobiliteit en de reuring over onze pensioenen? Daarnaast hebben onze relevante overlegpartners interne problemen. Als laatste, maar absoluut niet het onbelangrijkste, hebben ook privé-aangelegenheden van een aantal bestuursleden een wissel getrokken op het bestuur. Daarom is er maar één conclusie: tijd te kort en onderwerpen teveel om met jullie over van gedachte te wisselen.

Terwijl ik dit schrijf vindt de tweede ronde van de CAO-besprekingen plaats. Er bereiken ons weinig opwekkende berichten uit deze besprekingen. Het kabinetsakkoord, het gedoogakkoord en de miljoenennota beloofden al niet veel goeds. Nu blijkt dat de onderhandelaars van rijkswege de hier genoemde stukken ook nog zeer strak interpreteren. Zij vinden dat de rijksambtenaren al veel te veel hebben gekregen in de laatste twee jaar en zeker 3% loonstijging op de markt voorlopen. Nota bene: de vorige CAO was een inhaal van opgelopen achterstand. Als je dan de uitspraak van minister Donner nog meeneemt dat de loonruimte in de rijkssector niet alleen in 2011 maar ook 2012 nul is valt er weinig te onderhandelen. Hoe het afloopt weet ik nog niet op het moment dat ik dit schrijf; u weet ongetwijfeld meer als u dit voorwoord leest. Weet dat de CMHF-onderhandelaars onder leiding van Jan Hut hun uiterste best doen, waarbij vooral werkgarantie en een langer geldend Sociaal Flankerend Beleid (SFB) en de kanteling van het loonegebouw, belangrijke punten zijn voor de VHMF.

In de Tweede Kamer kan elk moment het initiatief wetsontwerp van mevrouw Koşer Kaya (D66) en de heer van Heijum (CDA) worden ingediend. Zij stellen voor de ambtenarenstatus per 1 januari 2015 af te schaffen voor iedereen, behalve defensiepersoneel en de rechterlijke macht. De VHMF, en in haar verlengde ook de CMHF, zijn mordicus tegen dit voorstel. Ambtenaren worden steeds meer gebruikt als stoplap voor alle problemen die er, al dan niet, staan aan te komen. Dat motiveert de huidige medewerker niet en zal ook niet helpen om mensen te bewegen

voor de rijksoverheid te gaan werken. De CMHF, heeft zich in een brief aan de indieners van het wetsvoorstel ook in dergelijke zin uitgelaten. In die brief hebben wij als alternatief - als de ambtelijke status dan toch moet worden afgeschaft - voorgesteld om een uitzondering te maken voor ambtenaren die belast zijn met, of verantwoordelijk zijn voor, rechtshandhaving en toezicht en beleid. Het is te gek voor woorden om organisaties als politie en Belastingdienst te laten functioneren zonder de bescherming van de ambtelijke status. Voor je het weet is de volgende stap het privatiseren van deze werkzaamheden. Een zeer ongewenste situatie voor de burger die met deze diensten te maken krijgt, als ook voor de medewerkers die bij deze organisaties werken. Gelijkschakelen met de private sector houdt naast een gelijke ontslagbescherming ook een gelijke betaling in. Worden de salarissen van onze achterban dan ook gelijk getrokken met hetgeen betaald wordt bij belastingadvieskantoren en grotere accountantskantoren? Het antwoord kunnen jullie wel raden; dat hoef ik niet te geven.

De aangekondigde bezuinigingen hebben niet alleen gevolgen voor onze salarissen, maar ook voor het aantal mensen dat bij het Rijk werkt. De vertaling van de aangekondigde maatregelen van de regering en de consequenties van nog door het vorig kabinet opgelegde maatregelen betekent dat de Belastingdienst fors zal moeten afslanken. Er wordt, volgens DG Peter Veld, door de politiek gewoon te weinig geld beschikbaar gesteld om alle ongeveer 30.000 collega's te kunnen betalen: "Opgeteld staan we voor de opgave om € 400 miljoen te bezuinigen. Dat is ongeveer een zesde deel van ons totale budget. Verreweg het grootste deel daarvan gaat op aan personeelskosten en daarom is het onvermijdelijk dat de formatie moet inkrimpen. Reken je dit door voor een formatie van 30.000 fte, dan kom je uit op een vermindering van ongeveer 5.000 fte. Dat laatste is overigens nog niet besloten." Natuurlijk verloop en efficiency maatregelen helpen niet voldoende, zo konden wij verder lezen. Peter Veld wil ook dat de wetgeving vereenvoudigd wordt. Al met al, zo was zijn conclusie, is het een zeer lastige opdracht van het kabinet. Diverse media vertaalden dit interview met de woorden "gedwongen ontslagen bij de Belastingdienst, 5000 formatieplaatsen weg". Dat staat er niet en is ook nooit gezegd.

In een extra ingelast overleg met de bonden heeft de dienstleiding nogmaals de bestaande afspraak bevestigd dat er alles aan wordt gedaan om medewerkers te bewegen om vrijwillig wat anders te gaan doen. Er zijn ook gelden beschikbaar om dit mogelijk te maken voor die medewerker die een steun in de rug kan gebruiken bij zijn of haar vertrek. Alle mogelijkheden van fase 2 van het Sociaal Flankerend Beleid (SFB) zullen benut gaan worden. De bonden hebben aangegeven dat wij die uitspraak ook graag terug zouden zien in de afspraken op de werkvloer. Er zijn veel signalen dat hetgeen als beleid door het MT van de Belastingdienst wordt uitgesproken niet altijd één op één wordt vertaald in de gesprekken tussen medewerkers en hun leidinggevenden. De vraag is hoe dit komt. Het is niet duidelijk of de dienstleiding tegen ons iets anders zegt dan tegenover het interne management. Wellicht komt het ook omdat de leidinggevenden niet precies weten wat wel en niet kan en zekerheids-halve maar niets of weinig geven. Wie weet heeft ook de angst van "als ik het hem geef moet ik een ander dat ook geven" er mee te maken; koudwatervrees lijkt mij. Feit blijft dat ondanks de toezegging door de DG van een ruimhartige toekenning van maatregelen uit fase 2 van het SFB, daar op individuele basis

weinig van te merken is.

Bonden en dienstleiding zijn 9 november 2010 uit elkaar gegaan met de vaststelling dat nog steeds geen sprake is van fase drie, dus ook niet van herplaatsingskandidaten en in het verlengde daarvan gedwongen ontslagen.

Zo kom ik vanzelf aan het volgende onderwerp: het mobiliteitsbeleid bij de Belastingdienst. Velen van jullie hebben de beruchte brief in juli op jullie deurmat gevonden of als je geluk had, in de hand gedrukt gekregen. In de brief stond te lezen dat je behoorde tot een groep medewerkers in een bepaald segment in een bepaalde regio waarvan er meer waren dan de dienstleiding dacht daar nodig te hebben. Nog belangrijker was de vraag die in de brief gesteld werd, namelijk wat jij persoonlijk er aan dacht te doen om het probleem van de werkgever op te lossen. Veel collega's hebben deze brief als een schoffering ervaren. Jarenlang goed functioneren, met hart en ziel voor je werk gaan en dan zo geconfronteerd worden door je eigen baas met problemen die er voor je gevoel ook nog niet eens zijn. Menig vakantie is er door verpest. De brief werd door veel collega's, op een enkeling na, die kansen zag voor een wens die hij of zij toch al had, als stuitend ervaren.

De VHMF is niet gelukkig met de gevolgde verdeling in segmenten, een arbeidsrechtelijk onbekend begrip.

Een en ander heeft geleid tot veel vragen van onze leden. Lastig is dat de bonden formeel slechts een beperkte rol hebben in fase 2 van het SFB. De medezeggenschap, in de Concern Ondernemingsraad (COR), is in die fase de gesprekspartner van de dienstleiding. De bonden, in het Georganiseerd Overleg Belastingdienst (GOBd), hoeven slechts geïnformeerd te worden. Toch hebben wij wel een mening over de door de dienstleiding ingezette route, en die hebben wij ook duidelijk gemaakt. De VHMF is niet gelukkig met de gevolgde verdeling in segmenten, een arbeidsrechtelijk onbekend begrip. Er ontbreekt ook inzicht in de berekening van het benodigd aantal formatieplaatsen; de basis om te bepalen of sprake is van boventaligheid. Daarom lijkt meer dan eens sprake van willekeur, om nog maar even niet te denken aan bevoordeling van groepen mensen of erger van individuen.

De bonden hebben gezamenlijk een brief naar de DG gestuurd over deze materie. Zij hebben laten weten dat, als zij onverhoopt gevraagd worden in te stemmen met het toepassen van fase drie

van het SFB, zij niet eerder in zullen stemmen dan dat in fase 2 substantieel meer inspanning is geleverd dan tot nu toe. De mobiliteitsinspanning dient zich uit te strekken tot alle 30.000 medewerkers en niet alleen tot de toevallig boventalligen. In het SFB staat dat alles moet gebeuren om te voorkomen dat aan fase drie wordt toegekomen. Dat is zoals fase twee nu wordt uitgevoerd niet gebeurd.

Voor zover bekend worden de streefcijfers van 2010, formatie is bezetting, gehaald. Wat ons in 2011 te wachten staat is niet bekend, maar de brieven liggen al weer klaar. Of dan de streefcijfers ook gehaald worden is zeer de vraag. Collega's wijzen ons op de mogelijkheid om ouderen te bewegen eerder te vertrekken dan zij van plan waren.

De VHMF heeft hiervoor al in de eerste reactie op het mobiliteitsbeleid gepleit. Gezien de opvattingen van het kabinet over langer doorwerken lijkt hier de politiek wat water bij de wijn te moeten doen, zodat een faire oplossing kan worden bereikt, die overigens ook de mogelijkheid biedt om met het bespaarde geld jongere collega's aan te nemen.

De VHMF houdt het belang van de medewerker goed in het oog. Ook wil de VHMF waken over een goed functioneren van de Belastingdienst, als organisatie en als uitvoerder van de wetgeving. Met minder geld, mensen, en dientengevolge met minder kwaliteit, staat het functioneren van de dienst in zijn geheel onder druk. Dat is voor het functioneren van Nederland een nog veel wezenlijker gevaar dan het individuele belang van een belastingdienstmedewerker. Vanuit de politiek is dit gevaar nog niet onderkend. Gelukkig wel vanuit onze natuurlijke "tegenspelers", de belastingadviseurs en de accountantskantoren. Hun woordvoerders zoeken de publiciteit. Zij maken zich grote zorg over hoe zij zelf moeten functioneren als de dienst in zijn geheel en vooral de kenniswerkers daarin in het bijzonder niet meer kunnen werken zoals zij gewend waren. Zij vrezen voor de belangen van hun cliënten. Ook de werkgeversorganisatie VNO/NCW roert zich. Zij spreekt de voorkeur uit om gecontroleerd te worden door de Belastingdienst in plaats van door public accountants, één van de ideeën uit de heroverwegingsrapporten zoals die in mei zijn gepubliceerd. Deze heroverwegingsrapporten, en het in dezelfde tijd verschenen rapport over een mogelijk nieuwe belastingwetgeving, zullen, evenals een IBO-rapport over toeslagen, de basis vormen voor de bezuinigingsvoorstellen bij de dienst, zo heeft Peter Veld aan de centrales in het extra overleg laten weten. Zou het misschien in het kader van de financiële problemen een goed idee zijn, om iets meer dan tot nu toe, de medewerkers van de Belastingdienst in te zetten op die belastingplichtigen die niet helemaal vrijwillig aan hun fiscale verplichtingen voldoen? Op die manier betalen we ons zelf nog meer terug dan we nu al doen.

Ik ken de uitkomsten van de conferentie van de MT-voorzitters over de nieuwe werkwijze van de blauwe dienst nog niet. De VHMF heeft altijd gepleit voor een éénduidige vaktechnische sturing, met vrijheid voor de inspecteur om in individuele gevallen te handelen zoals gehandeld zou moeten worden in belang van wetgeving en belastingplichtige. Wij hopen dat hiervoor gekozen wordt. Binnenkort heeft een delegatie van de VHMF een gesprek met Hans Blokpoel, de AD. Een nieuwe functie bij de Belastingdienst, de algemeen directeur, of, in mijn termen, de voorzitter van het Landelijk Kantoor.

Aan het eind van dit voorwoord nog een korte beschouwing over een van de moeilijkste problemen die op dit moment spelen, het

De VHMF heeft altijd gepleit voor een éénduidige vaktechnische sturing, met vrijheid voor de inspecteur om in individuele gevallen te handelen zoals gehandeld zou moeten worden in belang van wetgeving en belastingplichtige.

pensioen. De ene ingreep volgt de andere op. Het bestuur van de VHMF wenst openheid over alle problemen die er zijn, of aankomen. Het heeft geen zin om een deelprobleem op te lossen als sommige partijen wel en andere niet weten welk ander onheil nog boven de markt hangt. Het te hanteren rentepercentage voor de verplichtingen, de levensverwachting, het moment van ingaan van de pensioenen, de dekkingsgraad, de leeftijd van de deelnemers in het pensioenfonds die nog werken, het wel of niet risicovol beleggen. En ongetwijfeld ben ik nog wat discussiepunten vergeten. In de hele pensioendiscussie heeft het bestuur van de VHMF besloten uit te gaan van het principe dat de oplossing van eventuele problemen niet afgewenteld moeten worden op één of enkele groepen belanghebbenden. Wij vinden dat de pijn op min of meer gelijke wijze door iedereen gedragen moet worden. Vanuit dit standpunt zullen wij uw belangen zo goed mogelijk verdedigen op de plaatsen waar deze discussies plaatsvinden.

Tot slot nog een kort woord van dank aan Winfried Treu. Jarenlang is hij voorzitter geweest van de sector Rijk van de CMHF. Onvermoeibaar heeft hij zich voor alle rijksambtenaren, aangesloten bij de CMHF, ingezet. Zijn dossierkennis gaan wij nog missen. Als laatste wil ik nog stil staan bij het overlijden van Ad Verhoeven, jarenlang voorzitter van de Centrale voor Middelbaar en Hoger Personeel, de MHP. Een moeilijke baan, maar als stille werker en jaarlijk diplomaat heeft Ad veel voor ons, als kleinste van de drie centrales, bereikt in SER en StAr.

Geldrop, 19 november 2010

De veranderende plaats en rol van ‘de inspecteur’ in de Belastingdienst

Een kort voortgangsverslag

Door Paul Gunnewijk

De rol en de positie van de inspecteur zijn in de afgelopen dertig jaar behoorlijk gewijzigd. Met vragen als “hoe wordt dat ervaren” en “is dat een goede ontwikkeling” is sinds februari jongstleden een aantal studenten van de geschiedenisfaculteit van de Rijksuniversiteit Groningen aan de slag gegaan (zie ook mijn bericht in de Informatief van maart 2010, ook op www.VHMF.nl).

Opdracht aan RUG

De opdracht aan de universiteit is een tweeledige. Allereerst de vraag een aantal leergeschiedenissen op te maken en vervolgens de vraag om op basis van die leergeschiedenissen een totaalbeeld van de leergeschiedenis van de Belastingdienst in de afgelopen dertig jaar te schetsen.

De studenten hebben zich goed gekwetend van hun taak en ons in de zomer als tussenproduct zeven leergeschiedenissen toegestuurd. Dat heeft geleid tot het volgende enthousiaste bericht van de hoofddocent aan de faculteit geschiedenis, dr. Rik Peters.

Tussentijdse rapportage (gedeelte) d.d. 24 juni 2010

De positie van de inspecteur in de Belastingdienst 1987-2009

Onderzoekscollege, Afdeling Geschiedenis, Vakgroep Moderne Geschiedenis, Leerstoel geschiedenis van bestuur en politiek in de moderne tijd, Rijksuniversiteit Groningen. Opdrachtgever: Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën.

Opzet

In het afgelopen semester hebben 15 masterstudenten van het onderzoekscollege geschiedenis zich gebogen over veranderende positie van de belastinginspecteur in de jaren 1987-2009. Uitgangspunt daarbij was het onderzoeksvoor-

stel zoals dat in februari geaccordeerd is door de opdrachtgever VHMF.

Het algemene doel van het onderzoek is om zicht te krijgen op de implicaties van de organisatieveranderingen binnen de Belastingdienst in de afgelopen drie decennia. Dit doel is in eerste instantie afgebakend tot de implicaties van de veranderingen voor de positie van de inspecteur.

Theorie

Het theoretisch uitgangspunt voor het onderzoek is de moderne systeemtheorie waarin een organisatie wordt gezien als sociaal systeem dat autopoïetisch¹ op zijn omgeving reageert en informatie aanwendt ten behoeve van het eigen leerproces (Senge 1992, Swieringa en Wierdsma 1990, Nonaka en Takeuchi 1997, Argyris 1996, Schein 1997, Wegeman 1997, Simon 2007). In lijn met deze theorieën heeft het onderzoek zich gericht op wijze waarop de Belastingdienst zichzelf in relatie tot zijn omgeving heeft waargenomen en hoe deze waarnemingen vertaald zijn in nieuwe veranderprocessen (Luhmann 2006, Seidl en Becker 2006).

In het onderzoek stond de vraag centraal hoe de oorspronkelijke intenties van de veranderprocessen zich verhouden tot hun uiteindelijke effecten. Middels een analyse van de onbedoelde gevolgen van de veranderingen beoogt het onderzoek licht te werpen op mogelijke ‘blinde vlekken’ in de organisatie (Luhmann 2006). Om waarnemingen van buiten

¹ Autopoïese is het proces waarbij een organisatie zichzelf produceert.

en van binnen de organisatie in kaart te brengen is gekozen voor de methode van de learning histories. Deze methode, die in de jaren 90 aan M.I.T. Boston is ontwikkeld en aan de Rijksuniversiteit Groningen vanaf 2003 is uitgewerkt, is bij uitstek geschikt om het interne functioneren van een organisatie op ervaringsniveau in kaart te brengen (Roth en Kleiner 1997, 2000, Bradbury en Roth 2008, Karsten en Peters 2009).

Uitvoering

Na een inleiding in de theorie en methode van de leergeschiedenis en een grondige interviewtraining hebben de studenten zich eerst verdiept in de primaire en secundaire bronnen van de organisatie. De belangrijkste primaire bronnen waren de veranderingsplannen en -rapportages vanaf 1983 tot heden. De secundaire bronnen bevatten, naast het standaardwerk van Tom Pfeil, "Op gelijke voet"², enkele artikelen over de geschiedenis van de Belastingdienst in het algemeen en de positie van de inspecteur in het bijzonder.

Gewapend met deze voorkennis hebben de studenten vervolgens de kantoren Noord, Utrecht-Gooi en Amsterdam bezocht. De keus voor deze kantoren is mede ingegeven door de wens om regionale verschillen in beeld te brengen. De ontvangst was overal zeer hartelijk en de belangstelling voor het onderzoek was groot. Dankzij het voortvarende optreden van de kantoren konden de studenten in korte tijd 53 inspecteurs en medewerkers interviewen, wat 57 uur aan materiaal heeft opgeleverd.

Op basis van het geschreven en gesproken materiaal hebben de studenten de eerste versies van een zevental leergeschiedenissen geschreven die in de maand mei tijdens de colleges besproken zijn. Op 9 juni heeft de groep het voorlopige resultaat in Groningen gepresenteerd voor Paul Gunnewijk en Wilma Kamminga van de VHMF, Hans Robertus van kantoor Groningen en Marcel Cremers van kantoor Utrecht/Gooi (Amsterdam was door problemen op het spoor verhinderd).

Tijdens de presentatie is een groot aantal onderwerpen naar voren gekomen. Vele onderwerpen rondom de inspecteur, zoals bijvoorbeeld de invloed van de automatisering, het doorbreken van de hiërarchie en de invloed van de politiek werden door de gasten als 'herkenbaar' aangeduid. Andere thema's waren relatief nieuw: de effecten van het beloningssysteem, de consequenties van de vergrijzing en de mate waarin leidinggevenden kennis van belastingzaken moeten hebben. Speciale aandacht is besteed aan regionale verschillen die hier en daar interessante inzichten opleverden.

De gasten hebben de studenten uitgebreid feedback gegeven en dit werd zeer op prijs gesteld. De feedback wordt momenteel verwerkt in de eindversies van de zeven leergeschiedenissen die per 1 juli worden opgeleverd.

Resultaten

Hoewel het nog te vroeg is om conclusies te trekken kan nu al vastgesteld worden dat het onderzoek, uiteraard binnen de beperkingen die we hebben opgelegd, enig licht laat

schijnen op de veranderingen van de afgelopen dertig jaar. Waar deze veranderingen vooral van de 'buitenkant' waren beschreven, laat dit onderzoek zien hoe inspecteurs op de werkvloer de veranderingen beleefd hebben, welke problemen zij ondervonden hebben en voor welke dilemma's zij kwamen te staan. Een paar thema's springen er nu al uit: snelheid van beslissen versus gezamenlijk overleg, horizontaal toezicht versus eigen verantwoordelijkheid, zelfsturing versus hiërarchie en de relatie van de Belastingdienst met de maatschappij enerzijds en de politiek anderzijds. Al deze thema's moeten nog nader geanalyseerd worden om de relatie tussen de oorspronkelijke intenties van de veranderprocessen tot hun uiteindelijke effecten bloot te leggen.

Vervolg onderzoek - stand van zaken per eind september

Inmiddels zijn we in de tweede fase aanbeland en zijn zes studenten begonnen aan hun afstudeerscripties. Waarbij met goedvinden van de Dienstleiding deze studenten ook nu weer toegang hebben tot alle voor dit onderzoek benodigde bronnen. Gelukkig kent de Dienst ook nog veel medewerkers en sympathisanten die de ontwikkelingen van de afgelopen decennia van dichtbij hebben meegemaakt. Ook van die expertise wordt gebruik gemaakt.

Op 22 september zijn de onderzoeksthema's van deze scripties besproken en vastgesteld. De voorgestelde onderzoeksthema's zijn: communicatie, management concepten, beleving van het middenmanagement en ontwikkelingen in het toezicht.

Naar verwachting zullen eind januari 2011 deze scripties kunnen worden besproken en zal daarmee het totale onderzoek worden afgerond.

Publicatie

In het belang van het onderzoek is met Theo Poolen afgesproken dat de studenten vrije toegang hebben tot de bronnen die zij wensen te bestuderen en personen die zij wensen te spreken. Alle betrokken partijen, Universiteit, Belastingdienst, Studenten en VHMF, hebben belang bij een gedegen en objectief onderzoek. Om die context te waarborgen is met Theo Poolen afgesproken dat aan het eind van het onderzoek, het door de universiteit uitgebrachte rapport door M0 beoordeeld wordt op geschiktheid voor publicatie en op welke wijze de VHMF daar dan mee aan de slag mag gaan.

Dat is ook de reden dat momenteel het tussenproduct van dit onderzoek, de zeven leergeschiedenissen, nog niet te lezen is.

Inmiddels hebben de studenten, in de regio's waar zij voor het onderzoek medewerkers geïnterviewd hebben, een terugkoppeling aan de geïnterviewden gegeven. Deze verhalen zijn goed ontvangen, dus vertrouwen wij er op dat we over een paar maanden meer over onze geschiedenis kunnen vernemen. En dat dit onderzoek ons mede helpt aan een mooi symposium op 7 april 2011.

² Tom Pfeil, *Op gelijke voet, De geschiedenis van de Belastingdienst*, Kluwer, 2009

De rol van de inspecteur

Door Marius Reuvers

Aan het eind van de Tweede Wereldoorlog was de inspecteur nog een “officier publique”, een magistraat, evenals de burgemeester. De belastingwetten noemen de inspecteur als de enige persoon die een aanslag kan opleggen. Hij treedt ook zelfstandig op in belastingprocedures voor de rechtbank en het gerechtshof. De minister kan alleen in cassatie gaan.

In het woord “aanslag” zit een stuk discretionaire macht besloten. Dat komt tot uitdrukking in het vaststellen van sommige elementen van de heffing, zoals het eigen gebruik van bijvoorbeeld melk door een veeboer of van een bedrijfsvliegtuig voor een vakantietrip van de DGA van een BV. De aanslag die wordt opgelegd door de inspecteur schept een rechtsfeit dat voor de invordering door de ontvanger van belastingen van groot belang is.

Die inspecteur was hoofd van een vrij kleine eenheid met boeren en middenstanders als belastingplichtigen. De Vermogensbelasting was het voornaamste deel van zijn werk. De Inkomstenbelasting werd veel door controleurs en commiezen gedaan. Die hadden van de inspecteur een soort procuratie. Zij traden in rechte niet zelfstandig op. De inspecteur werd vaak bijgestaan door een toegevoegd inspecteur of door een surnumerair, dat waren ook magistraten.

Er waren dus veel kleine inspecties maar ook enkele grote, zoals Amsterdam, waar ook de Vennootschapsbelasting werd geheven door een zelfstandige afdeling van die inspectie. Die afdeling was vrijwel geheel bemand met inspecteurs. De leiding was in handen van een hoofdinspecteur.

Er was daarnaast een zelfstandig bureau van de rijksaccountantsdienst, bemand met rijksaccountants en adjunct-accountants, die geen magistraten waren, maar adviseurs van de inspecteur; dus conform het bedrijfsleven.

De tien regionale directeuren hadden vooral een taak in het bewaken van voldoende voortgang, opdat de aanslagregeling op tijd klaar kwam. De directeuren deden heel weinig aan beïnvloeden van het technische deel van die aanslagregeling; wel aan het bewaken van de afhandeling, de voor-

lichting en de tijdige verzending.

In de jaren na de oorlog was de inspecteur vooral bezig met de herziening van de aanslagen over de oorlogsperiode en de twee vermogensheffingen, de Vermogensaanwasbelasting (VAB) en de Vermogensheffing ineens (VHI). Men bestreed zwarte handel tijdens de oorlog en had ook belangrijke taken bij de geldzuivering (onder andere bij de effectenregistratie). De directeur-generaal hield een driemaandelijkse bijeenkomst met de hoofden Vpb van de eenheden. Daar werden wel belastingtechnische vragen besproken en werd beleid gevormd.

Het Ministerie pleegde soms technische vraagstukken in een aanschrijving op te lossen. Afwijken kon wel, maar moest goed gemotiveerd zijn, want de inspecteur besliste nog zelf. Dat werd echter steeds meer ingeperkt. De intrede van de computer in de communicatie van het ministerie met de dienst versterkte de steeds grotere afhankelijkheid van de inspecteur. De uniformiteit kwam steeds meer in het brandpunt te staan, vanwege het gelijkheidsbeginsel en de Europese rechtspraak.

Hoe langer hoe meer werden problemen gestald in werkgroepen etc., vanwege het gelijkheidsbeginsel. De zelfstandigheid van de inspecteur verdween steeds verder achter de horizon en de inspecteur werd steeds minder magistraat, maar een in loondienst werkende deskundige, die moest dansen naar de pijpen van het ministerie.

De heffing ging ook steeds meer en beter per computer. Uitzonderingen waren zeer gering in aantal. Er werden met groepen belastingplichtigen afspraken gemaakt (kettingsovereenkomsten en convenanten), die uitgingen van een

nieuwe, andere benadering van de belastingplichtige. Niet meer als vijand, maar als iemand die ook de belastingwetten uitvoert en daarbij kan worden ondersteund..

Mijn conclusie is, dat we thans een punt hebben bereikt dat de hierboven bedoelde aanslagregeling zijn tijd heeft gehad, obsoleet is geworden, zodat iets nieuws nodig is. Mijn idee is dat we toe zijn aan een overgang naar afdracht op aangifte (Selbstbesteuerung). Dit uit de loon- en omzetbelasting al bekende systeem kan ook in deze moeilijke tijd heel goede diensten bewijzen.

Het voordeel voor de fiscus is dat de inspecteur bevrijd is van de verantwoordelijkheid om tijdig de juiste aanslag op te leggen en voor de belastingplichtige dat de belasting in

rekening-courant verhouding kan komen te staan. Dan zijn de huidige nieuwe structuren in het management en in de fiscale controle (horizontaal onderzoek en surveillance) beter op hun plaats.

Ik denk dat er nu al geen weg terug meer is. Men moet alleen de moed hebben om dat in te zien en de consequenties te aanvaarden.

De huidige tijd van grote bezuinigingen – die ook grote aantallen belastingambtenaren minder meebrengt – wijst in de door mij gegeven bedoelde richting.

Mutaties Ledenbestand

VERENIGING VAN HOGERE AMBTEAREN BIJ HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

Naar postactief

01-06-2010	mr. H.R. Wichers	Ministerie/Den Haag
01-06-2010	R. van Wieren	Amsterdam/Amsterdam
10-06-2010	mr. F.J.F.M. de Nerée tot Babberich	Politiek/2e Kamer
01-07-2010	drs. K.R. Kinderman	Haaglanden/Den Haag
31-07-2010	mr. E.A. Hehenkamp-Visser	Douane Rotterdam/Rotterdam
01-08-2010	mr. G.M.F. Gommers	Douane Zuid/Eindhoven
01-09-2010	P. Keijer	Randmeren/Zwolle
01-01-2011	E. Bos	B/IMB/Utrecht

Nieuwe leden

01-07-2010	J.F.M. de Groot RA	Oost-Brabant/Eindhoven
01-07-2010	M. el Hammdaoui	Amsterdam/Amsterdam
01-07-2010	mr. I. Koopman	Rivierenland/Gorinchem
01-07-2010	mr. C.M. Lambregtse	Ministerie/Den Haag
01-07-2010	drs. J.H.R. Schouten RA	Amsterdam/Amsterdam
01-07-2010	M.J. Zeeman	Oost/Almelo
01-08-2010	mr. W.D.C. Hakkert	Rivierenland/Gorinchem
01-08-2010	D.C. Hovestadt RE RA	Amsterdam/Amsterdam
01-08-2010	mr. A.N. Streef	Rivierenland/Nijmegen
01-08-2010	drs. S.C. Tijink-Boonstoppel RA	Oost/Almelo
03-08-2010	mr. F.N.G. van der Elst	Utrecht-Gooi/Amersfoort
01-09-2010	mr. G. van Dam	Douane/Amsterdam
01-09-2010	mr. J. van Deursen	Utrecht-Gooi/Utrecht
01-09-2010	J. Dijkstra	Amsterdam/Amsterdam
01-09-2010	drs. M. Talsma	Limburg/Maastricht
01-10-2010	J. Bijl	Randmeren/Almere
01-10-2010	M.C. van der Voord	Ministerie/Den Haag
01-01-2011	mr. C. Naujoks	Rijnmond/Rotterdam

Overleden

29-05-2010	J.A. Gerritsen RA	Postactief
18-06-2010	W. van der Steen	Postactief
25-08-2010	mr. H.L. Raspe	Toeslagen/Utrecht
30-10-2010	H.H. Spijkerman	Postactief
01-11-2010	W. Gijzen	Postactief

Brainstorm 'veranderende rol Inspecteur'

Discussiestuk voor de najaarsvergaderingen van de VHMF-afdelingen

Door de symposiumcommissie

Inleiding

Op 7 april 2011 organiseert de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën een symposium met als werktitel: "rol en plaats van de belastinginspecteur in de maatschappij van nu en morgen".

Voor dit symposium is een bijzondere opzet gekozen. In de aanloop naar dit symposium is een onderzoeksopdracht gegeven aan professor dr. Dirk Jan Wolfram van de leerstoel geschiedenis van bestuur en politiek in de moderne tijd aan de Rijks Universiteit Groningen. Tevens staat de veranderende rol van de inspecteur in de schijnwerpers op najaarsvergaderingen van de VHMF-afdelingen. De resultaten van het RUG-onderzoek en de discussies in de afdelingsvergaderingen vormen de basis voor het symposium.

De onderzoeksopdracht aan professor Wolfram luidt: "onderzoek in hoeverre en op welke wijze de rol en de plaats van de Belastinginspecteur in Nederland zijn veranderd gedurende de afgelopen dertig à veertig jaar en wat is de lering daaruit".

Aan de VHMF-leden wordt gevraagd om, als tegenwicht of ter versterking van dit onderzoek, dit najaar in de afdelingen hun ideeën omtrent een moderne invulling van de rol en taak van de inspecteur - nu en in de nabije toekomst - te bespreken en beknopt vast te leggen.

Onderstaand stuk is bedoeld als een aanzet tot die discussie binnen de afdelingen.

Meningen over de toekomst, gebouwd op beelden over heden naar aanleiding van het verleden

De toekomst staat nooit los van het heden en het verleden. In deze beschrijving worden aan de hand van enkele thema's vragen geuit over de rol en het functioneren van de toekomstige inspecteur. Dat doen we door enkele lijnen te schetsen vanuit het verleden via het heden naar de plaats van de inspecteur in de toekomst.

Voor het verleden kan worden begonnen bij de jaren zeventig. Zie de mavis-rapporten (midden jaren '80), PSS (1988 - 1992), Strax (1996 - 2000), Collegiaal management en zelfsturing (2002 - heden).

We beginnen de beschouwingen dus bij de oude hiërarchische Dienst en de Inspecteur die nog geheel solitair zijn posten regelde.

Naast het werkterrein of ambtsgebied is ook de wetstechnische invloed groter geworden. In de jaren '70 van de vorige eeuw was het nog voornamelijk de Nederlandse wetgeving en rechtspraak die het beloop van een zaak bepaalde. In de huidige tijd is het steeds meer het Europese recht dat aangeeft hoe de inspecteur zal moeten handelen.

Binnen deze context richten de vragen zich op de belastinginspecteur en veranderende rol van de 'Inspectie' in de samenleving. De vraag is: wat zijn in feite de echte veranderingen en wat betekenen deze voor de belastingplichtige? Wat is de belastingplichtige met alle veranderingen opgeschoten? Wat verwachtte de belastingplichtige vroeger en wat verwacht hij/zij nu?

Veranderingen in persoonsgebonden specialisme

Vroeger was de Inspecteur een persoon met status en gezag die eigenmachtig zaken kon beslissen. Nu is de inspecteur een anonieme persoon die schuilgaat in de groep en waarbij geen sprake meer is van status en alleen nog afgeleid gezag bestaat. Formeel zijn er nog slechts 13 inspecteurs waarbij de huidige inspecteur- medewerker, schaal 12-15 - zijn positie ontleent aan een mandaat.

Er is dus een verschuiving te constateren in verantwoordelijkheid van de persoon naar de organisatie en in concrete aanspreekbaarheid van het individu naar een abstracte groep. De rolfiguur is niet langer gepersonifieerd.

Vragen die hierbij opkomen zijn: Heeft de organisatorische aanpassing van de functie geleid tot een verschuiving in de kwaliteit van de uitvoering? Is het nodig, om de inspecteur

in de toekomst weer enige betekenis te geven, dat deze meer zelfstandig zal moeten kunnen handelen; zoals ook de Officier van Justitie voor strafzaken zijn zelfstandigheid kent? Of zal de inspecteur eerder als geheel overheidsdienaar en daarmee als "overall" rechtshandhaver functioneren en dan als voorman van een heel team met specialisten optreden? Wordt de 'moderne Inspecteur' een pure fiscalist die alleen spreekt met fiscaal deskundigen over Nederlandse en Europese rechtstoepassing, of wordt hij juist een superhandhaver die werkzaam is op alle terreinen van het overheidstoezicht? Geldt voor de toekomst de Trias Politica nog of komt daar een ander denkmodel voor in de plaats?

Handhaving in algemene termen

De rechtsregels worden systematisch gehandhaafd zonder aanzien des persoons. Dit is ook de opdracht. Echter de burger moet zich wel in de wetstoepassing en uitvoering kunnen blijven herkennen.

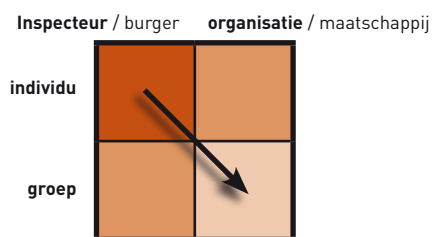
Vroeger was het de persoon van de Inspecteur die hierop aanspreekbaar was en die op eigen(-)wijze recht kon doen. De Inspecteur had zo gezegd bij de toepassing van het recht zijn "freies Ermessen" om zo de hardheid van de wet in overeenstemming te brengen met de eisen en complexiteit van de maatschappij en de daarin handelende belastingplichtige.

Nu bestaat die ruimte nog steeds en wordt erop aangedrongen die ook te benutten. Maar dit gebeurt dan wel in een ander type organisatie, waarin de persoon meer ondergeschikt is aan de processen in die organisatie. De concrete uitvoering lijkt dan ook de resultante van een in de organisatie uitgevoerd proces. Deze uitvoering maakt het kennelijk moeilijk om zaken op maat te behandelen en dus het "freies Ermessen" concreet gestalte te geven.

Tegenover de inspecteur staat de belastingplichtige die een beroep doet op het ambtelijk gezag en de ambtelijke redelijkheid. Deze belastingplichtige wordt dan niet alleen met de eenheid van beleid geconfronteerd maar ook nog eens met het gelijkheidsprincipe. Hij zal merken dat hij niet langer als persoon behandeld wordt maar als lid van een groep en die groep is goed bedeed dus is daarmee de kous af.

Hiermee lijkt de menselijke maat te zijn verdwenen. Deze menselijke maat heeft dan twee kanten. Enerzijds binnen de organisatie in de persoon van de verantwoordelijke handhaver, de inspecteur. Anderzijds naar buiten toe in de persoon van de belastingplichtige die recht en redelijkheid zoekt.

Deze veranderende positie van de inspecteur kan in het volgende plaatje weergegeven worden.



De veranderende positie van de inspecteur.
Dit model geldt zowel voor de inspecteur als voor de burger.

Hier wordt schematisch weergegeven dat de inspecteur, in het eerste kwadrant, bij het behandelen van zijn zaken handelt maar ook wordt aangesproken in zijn rol als inspecteur en tevens als individu. Dit is de situatie die we menen aan te treffen in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw.

Hier staat tegenover het vierde kwadrant waarin de inspecteur, bij de behandeling van zijn zaken, handelt uit naam en wordt aangesproken als vertegenwoordiger van de organisatie. Dit is de situatie die we momenteel menen waar te nemen. We zien dus een verschuiving in de rolbeleving van het eerste naar het vierde kwadrant en de persoonlijke beleving is losgekomen van de functionele rol.

Zal de inspecteur van de toekomst van beide markten thuis moeten zijn en in persoon én namens de organisatie gezag moeten uitstralen? Wordt het gezag van de functie meer aan de organisatie dan aan de persoon gekoppeld en daarmee de Dienst getransformeerd tot een geüniformeerde dienst?

Wordt de burger als persoon behandeld of wordt hij op voorhand beoordeeld op zijn status (ondernemer, BN'er, jongere, Nederlander) of plek (woonwijk, stadion vak F) binnen de maatschappij? Kunnen we nog recht doen aan het individu of is straks groepsgewijs rechten verlenen het hoogst haalbare?

Een nieuwe omgeving een andere context

Voor wat de breedte van het werkveld betreft lijkt de keuze voor de Nederlandse omgeving en soms de Europese omgeving voldoende, om de wereld waarin de Inspecteur moet optreden te beschrijven. Immers in het begin van de jaren '80 was dit zeer regionaal en ook nog naar middel beperkt. De Inspecteur functioneerde binnen het ambtsgebied van zijn Inspectie. Inmiddels is dit patroon doorbroken en is het ambtsgebied geheel Nederland en is hij meer en meer bevoegd voor diverse middelen (rijksbelastingen).

De te beoordelen bedrijven hebben hun spanwijdte in de afgelopen decennia ook vergroot maar zijn niet gestopt bij de Nederlandse grens. Voor bedrijven tellen de grenzen niet meer, zelfs Europa is in die zin te klein.

Heeft de moderne inspecteur kennis en begrip nodig van het Europese recht en het recht van de Europese landen? Is de inspecteur van de toekomst een jurist of iemand die de maatschappij begrijpt en doorziet, iemand waarvan men zegt " hij begrijpt wat zaken doen is "?

Wat voor opleiding is voor de moderne inspecteur vereist: fiscale kennis of meer algemene bedrijfseconomische kennis of juist heel goede netwerken? Wordt het straks de kunst van het sterk zijn in je vak of juist sterk zijn in samenwerken met andere (semi)overheidsinstanties?

Vragen en stellingen bij 'de veranderende rol van de inspecteur'

De Rijksuniversiteit Groningen verricht op dit moment onderzoek naar de veranderende rol van de inspecteur over de afgelopen 30 à 40 jaren. Dit gebeurt in nauw overleg met de VHMF. Parallel aan het lopende onderzoek willen we het door de studenten geschetste beeld niet alleen aanvullen, maar vooral de lijnen doortrekken naar de nabije toekomst. Dat gebeurt door het onderwerp te bespreken op de afdelingsvergaderingen en vervolgens ook aandacht te geven op het symposium 2011. Ter voorbereiding en ondersteuning van de discussie op de afdelingsvergaderingen heeft de symposiumcommissie een aantal vragen en stellingen geformuleerd. Deze kunnen als leidraad dienen om de gedachten te bepalen en de bespreking te verdiepen.

Voor de RUG staat centraal de onderzoeksvraag: "Onderzoek de veranderende rol van de inspecteur in de maatschappij met betrekking tot het proces van regels naar uitvoering, in de afgelopen 30 jaar en wat is de lering die we daaruit moeten trekken". Voor de afdelingsvergaderingen willen we het accent leggen op de toekomst: Hoe zien we als Belastingdienst de rol van de tax-professional? Kijk naar toekomst met de bril van de 55 jonge fiscalisten die als uitzendkracht bij de Belastingtelefoon instromen!

Vragen

- Hoe kan de Belastingdienst optimaal invulling geven aan dienstverlening en toezicht?
- Als je kijkt naar de verhouding tussen Belastingdienst en belastingplichtige, welke ontwikkeling zie je dan in de eerstkomende jaren?
- Welke kansen biedt de digitalisering om de belastingheffing snel en geruisloos, efficiënt en effectief te laten verlopen? Hoe kan de Belastingdienst die kansen grijpen?
- Diversiteit (geslacht, etnische achtergrond, gender) speelt een belangrijke rol bij maatschappelijke ontwikkelingen. Welke rol zie je weggelegd voor de Belastingdienst?

Stellingen

- De inspecteur van de toekomst is een professional met kennis van de inhoud en tevens een teamspeler die samen met collega's complexe vraagstukken de baas is.
- Europa bepaalt het fiscale speelveld; wil je meespelen dan moet je die dimensie beheersen.
- Het adagium "fortiter in re, suaviter in modo" is nog springlevend en sterker dan "understanding the business".
- De inspecteur van de toekomst is breed opgeleid en heeft de capaciteiten om de belastingheffing naar een hoger plan te tillen, binnen de context van maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Prijsvraag

Het zijn eigenlijk een aantal "velden" die de functie van de inspecteur raken:

- Europa, economie en maatschappij (belasting of werkgelegenheid).
- Centrale sturing met zelfstandigheid en eigen inzichten of strakke sturing.
- Normatief gedrag tonen door repressie of door begeleiding en opvoeding. Hierbij kun je kijken naar de invulling van de rol door de persoon. Moet de inspecteur een technicus zijn of een manager of juist een ambtenaar (nieuwe stijl) die zowel regisseur/manager als technicus/deskundige is?
- Is het vak van belastingambtenaar niet te smal? Moet het niet 'gewoon' ambtenaar worden, waarbij belastingen een onderdeel vormen van zijn takenpakket? Daarmee geef je de rol van inspecteur op en streef je naar een algemene overheidsdienaar: de moderne, Europese ambtenaar.

Beschrijf de tax-professional 2025 in termen van rol en taak binnen de overheid en binnen de dan relevante maatschappelijke omgeving.

Stuur uw bijdrage - maximaal 1000 woorden - in onder vermelding van "de tax-professional anno 2025".

Inzenden uiterlijk op 10 januari 2011; t.a.v. Paul Gunnewijk, Verhagenstraat 29, 5481 RS Schijndel
email: PJM.Gunnewijk@Belastingdienst.nl

De winnaar ontvangt op het VHMF-symposium, op 7 april 2011, een exemplaar van het boek "Op gelijke voet" van Tom Pfeil. Over de uitslag kan niet worden gecorrespondeerd.

What's in it for the corporation?

Door Marion Kors

Bij beschikking van 27 mei jongstleden heeft de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam geoordeeld, dat er sprake is geweest van wanbeleid bij PCM Holding B.V. en PCM Uitgevers B.V. Een belangrijk onderdeel van deze uitspraak vormde de beoordeling van de besluitvorming rondom de leveraged buy out. De overwegingen van het Gerechtshof in deze PCM-zaak kunnen een inspiratiebron vormen voor de fiscale gedachtevorming over de situatie, waarin een overnamefinanciering voor rekening van een overgenomen (doelwit)vennootschap wordt gebracht.

Vennootschapsorganen en het vennootschapsbelang

De organisatie van iedere B.V. of N.V. bestaat uit verschillende vennootschapsorganen, waarvan elk eigen taken en bevoegdheden heeft. Het bestuur is belast met de centrale leiding van de vennootschap. De algemene vergadering van aandeelhouders vertegenwoordigt het kapitaal/het eigenaarsbelang. Het bestuur en de aandeelhoudersvergadering zijn elk op hun eigen gebied bevoegd om zelfstandig beslissingen te nemen, waardoor er een scheiding bestaat tussen de bestuursfunctie en de aandeelhoudersfunctie (bestuursmacht en eigendomsmacht).

De raad van commissarissen tot slot is het orgaan dat binnen de vennootschap de toezichthoudende en adviserende taak heeft. Het toezicht strekt zich uit tot het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschap. De raad van commissarissen heeft zich daarbij te richten naar het belang van de vennootschap¹.

Het bestuur en de aandeelhoudersvergadering hebben binnen de vennootschap elk vanuit hun functie een belang te behartigen, maar daarnaast zijn ook zij, evenals de raad van commissarissen, gehouden acht te slaan op het vennootschapsbelang: het belang dat de vennootschap heeft bij haar eigen gezonde bestaan, uitgroei en voortbestaan met het oog op het door haar te bereiken doel².

Met name bij het aandeelhoudersbelang ligt een potentieel conflict met het vennootschapsbelang. Aandeelhouders kunnen verschillende belangen bij een vennootschap hebben, zoals een strategisch belang, een belang bij 'economies of scale' of een belang om zoveel mogelijk rendement op het aandelenbezit te maken. Het streven naar opbrengstmaximalisatie is volstrekt legitiem, maar brengt ook een spanningsveld mee, als de opbrengstmaximalisatie het belang van de vennootschap bij haar gezonde bestaan, uitgroei en voortbestaan in de weg gaat staan. Dit spanningsveld heeft zich de laatste jaren met name gemanifesteerd bij overnames door private equity partijen.

De verplichting voor elk vennootschapsorgaan (bestuur, raad van commissarissen én aandeelhoudersvergadering) om het vennootschapsbelang in zijn beslissingen te betrekken, is een belangrijke pijler waarop de uitspraak van de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam in de PCM zaak rust³. In deze zaak werden onder andere de beslissingen beoordeeld, op basis waarvan de overnamefinanciering van een (doelwit)vennootschap volledig voor rekening van die (doelwit)vennootschap werd gebracht.

De uitspraak van de Ondernemingskamer

De Ondernemingskamer overwoog in dit verband: "zoals ook de onderzoekers hebben uiteengezet, gaat het effectu-

¹ Het belang van de vennootschap en dus niet het belang van de aandeelhouders (hoewel die twee belangen wel kunnen sporen) staat daarbij voorop.

² Maeijer

³ Ondernemingskamer Gerechtshof Amsterdam 27 mei 2010, LJN BM 5928

eren van een LBO (leveraged buy out⁴, MK) steeds gepaard met een aanzienlijke financiële belasting van de (doelwit) vennootschap. Het is met name door dit kenmerk dat de LBO de bijzondere aandacht vereist van degenen die gehouden zijn acht te slaan op de belangen van de betrokken vennootschap en die deelnemen aan de besluitvorming die leidt tot het betrekken van de vennootschap in een LBO transactie. Zij zullen het met het oog op die vennootschappelijke belangen, dan ook tot hun taak moeten rekenen de door de betrokken vennootschap beoogde en redelijkerwijs te behalen, aan een LBO verbonden voordelen af te wegen tegen de nadelen, waaronder die van financiële aard. Zij dienen zich bovendien ervan te vergewissen dat de doelstellingen ter bevordering waarvan de vennootschap haar medewerking aan de LBO verleent, voldoende gewaarborgd zijn.”⁵

Het gaat hier niet zozeer over de overname op zich - de koop en verkoop van aandelen is in de eerste plaats een zaak van de aandeelhouders - maar om de combinatie van de overname met het voor rekening brengen van de overnamefinanciering van de (doelwit)vennootschap, die het bestuur en/of de raad van commissarissen van die (doelwit) vennootschap er toe moet brengen om de “prealabele vraag (te stellen) of toetreding van de nieuwe aandeelhouder op de wijze waarop dat geschied is wel een belang van de (vennootschap) was.”⁶

Het voorgaande geldt des te meer, als sprake is van : “... een zeer aanzienlijke verzwaaring van de jaarlijkse vergoeding voor eigen en vreemd vermogen, die in hoofdzaak de eigen aandeelhouders ten goede kwam, zonder dat het door hen ter beschikking gestelde geld benut kon worden voor het verwezenlijken van de strategische doelstellingen die geacht werden door middel van de LBO mogelijk te worden.”⁷

De vraag: “what’s in it for the corporation?” is cruciaal en moet dus, in de eerste plaats door het bestuur en/of de raad van commissarissen gesteld en op gedegen wijze beantwoord kunnen worden. In de tweede plaats, zo overweegt de Ondernemingskamer, moet zelfs een private equity partij die zich aandient als toekomstig aandeelhouder, vooral als het bestuur en de raad van commissarissen beiden onvoldoende tegenwicht bieden, in haar keuzes niet alleen de eigen belangen maar ook het vennootschapsbelang betrekken.⁸ De Ondernemingskamer baseert dit op de

redelijkheid en billijkheid van art. 2:8 BW. Een behoorlijk vergaande gedragsregel, die duidelijk illustreert hoe zwaar het vennootschapsbelang in de visie van de Ondernemingskamer hoort te wegen.

Een evenwichtige afweging van keuzes?

Nu ligt het in de eerste plaats op de weg van de (organen van de) vennootschap zelf, om binnen het hiervoor omschreven spanningsveld weloverwogen keuzes te maken. Daar hoort de Ondernemingskamer niet aan te pas te komen. Als het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders elk vasthouden aan een zelfstandige uitoefening van de eigen taken en bevoegdheden lijkt een evenwichtige afweging van die keuzes in beginsel wel gewaarborgd. Anders gezegd: als het bestuur en de raad van commissarissen aan de ene kant en de aandeelhoudersvergadering aan de andere kant aan elkaar gewaagd zijn, is het onwaarschijnlijk dat de aandeelhouders het voor elkaar krijgen dat het aandeelhoudersbelang daadwerkelijk het belang van de vennootschap bij haar bestaan, uitgroei en voortbestaan in de weg gaat staan.

Juist in het kader van een leveraged buy out stel ik hierbij vraagtekens, omdat ik mij moeilijk kan voorstellen, dat een vennootschapsbestuur en/of een raad van commissarissen die voldoende tegenwicht kunnen en willen bieden aan de aandeelhoudersvergadering, een leveraged buy out accepteert. Welk belang kan een vennootschap nu hebben om met een schuldenlast opgezaald te worden in het kader van haar eigen overname, vooral als de overnemende partij voornamelijk geïnteresseerd is in opbrengstmaximalisatie?⁹ Ik laat mij graag uitleggen waar het voordeel voor de vennootschap in dat geval uit bestaat.¹⁰ Het lijkt mij, dat het bestuur en de raad van commissarissen zonder een gedegen onderbouwing van de gemaakte keuzes heel wat uit te leggen hebben.

En weliswaar is de zelfstandigheid van het bestuur ten opzichte van de aandeelhoudersvergadering het uitgangspunt in de wet en de jurisprudentie, in de praktijk is de scheidslijn tussen beide functies niet eenvoudig te trekken. De jurisprudentie op het gebied van het rechtspersonenrecht laat met regelmaat zien, hoe bestuur en aandeelhoudersvergadering in een zoektocht naar de grenzen van hun bevoegdheden, of over die grenzen heen, in een machtsstrijd zijn verwickeld.¹¹ Daarbij hoeft de inzet overigens niet altijd de opbrengstmaximalisatie voor de aandeelhouders te zijn.

⁴ Een leveraged buy out is een overname, die voornamelijk gefinancierd wordt door middel van leningen, die later door de overgenomen vennootschap moeten worden terugbetaald. Op deze manier kunnen investeerders een bedrijf overnemen met een minimale inzet van eigen kapitaal. Het nadeel is dat de overgenomen vennootschap opgezaald wordt met grote schulden.

⁵ r.o. 3.2.

⁶ r.o. 2.5.

⁷ r.o. 3.10

⁸ r.o. 3.13

⁹ Waarbij en passant de kapitaalbeschermingsregels op discutabele wijze opgerekt of overtreden worden.

¹⁰ Een eerste indicatie van het nadeel kan gevonden worden door de kosten van eigen en vreemd vermogen vóór de overname te vergelijken met die van ná de overname.

¹¹ Stork, Ondernemingskamer Gerechtshof Amsterdam 17 januari 2007, LJN AZ 6440

De vraag: “what’s in it for the corporation?” is cruciaal en moet dus, in de eerste plaats door het bestuur en/of de raad van commissarissen gesteld en op gedegen wijze beantwoord kunnen worden.

Het is dus niet ondenkbaar dat het bestuur zich in een positie gemanoeuvreerd ziet, waarin het zijn bestuursfunctie, al dan niet op onderdelen, niet meer onafhankelijk van de aandeelhouders kan of wil uitoefenen. Daarbij kunnen van belang zijn het samenstel van regels en afspraken die de verhouding tussen het bestuur en de aandeelhoudersvergadering regelen¹², maar ook of het bestuur door deelname aan een participatieregeling zelf zodanige aandeelhoudersbelangen heeft verkregen, dat hij gehinderd wordt in de onafhankelijke uitoefening van zijn functie. Het ligt op dat moment op de weg van de raad van commissarissen om bij te sturen, maar de jurisprudentie laat zien, dat een raad van commissarissen hier niet altijd toe in staat of bereid is. Precies dit komt ook in de PCM-zaak naar voren, waar de Ondernemingskamer concludeert dat “ten aanzien van een cruciaal beleidsaspect” uiteindelijk niet het bestuur, maar de meerderheidsaandeelhouder zich “aan het stuur van de onderneming” kon plaatsen.¹³

Korte vertaling naar de fiscaliteit

De PCM-uitspraak maakt duidelijk, dat het onder omstandigheden denkbaar is, dat met het oog op de behoeften van de aandeelhouders, het vennootschapsbelang niet of zodanig onvoldoende onder ogen is gezien, dat het gezonde bestaan, de uitgroei en het voortbestaan van de vennootschap schade wordt toegebracht. Aanwijzingen voor een dergelijke situatie kunnen gevonden worden door de besluitvorming van de verschillende vennootschapsorganen tegen het licht te houden (en daarvoor hoeft niet gewacht te worden op de Ondernemingskamer).

Voor een dergelijke beoordeling hoeft de Belastingdienst niet “op de stoel van de ondernemer” te gaan zitten, integendeel, het gaat uitsluitend om de constatering, dát er (op het cruciale moment) niemand op die stoel gezeten heeft.

Het is vervolgens aan de Belastingdienst om daar in situaties, waarin in strijd met het vennootschapsbelang lijkt te zijn gehandeld, fiscale consequenties aan te verbinden. De belangrijkste vraag daarbij is, hoe de (doelwit)vennootschap, die in strijd met haar vennootschapsbelang een omvangrijke overnamefinanciering voor haar rekening heeft genomen, nog vol kan houden dat er zakelijk (dus niet met het oog op de behoeften van de aandeelhouders) is gehandeld. Er worden dan in de eerste plaats vraagtekens gezet bij de zakelijkheid van het besluit, op basis waarvan de overnamefinanciering voor rekening van de (doelwit)vennootschap is gekomen. Als dat besluit, uitsluitend beoordeeld vanuit de overgenomen vennootschap, niet zakelijk is geweest, kunnen de rente en kosten als gevolg van die financiering naar mijn mening ook niet zakelijk zijn.

Klaarblijkelijk verwacht de Ondernemingskamer op dit vlak ook een kritische blik van de Belastingdienst. Met betrekking tot de met de overname verband houdende, en ten laste van de (doelwit)vennootschap gebrachte transactiekosten overwoog de Ondernemingskamer dat er: “geen bezwaar tegen (bestaat) om de hier bedoelde kosten ten laste van PCM te brengen. In dit verband wordt opgemerkt... dat ook de Belastingdienst die last bij holding... heeft geaccepteerd.”¹⁴

Conclusie

De uitspraak van de Ondernemingskamer maakt duidelijk, dat bij een leveraged buy out onder ogen moet worden gezien dat het gezonde bestaan, de uitgroei en het voortbestaan van de vennootschap daadwerkelijk schade kan worden toegebracht. Op dat moment rust in de eerste plaats op het bestuur en/of de raad van commissarissen de taak er voor te waken, dat de wijze van toetreding door de nieuwe aandeelhouder in het belang van de vennootschap is. Als het bestuur of de raad van commissarissen daar, gegeven de omstandigheden, niet toe over heeft kunnen of willen gaan, rust zelfs op de toekomstige aandeelhouder de verplichting om zich rekenschap te geven van het vennootschapsbelang.

Het voorgaande kan aanleiding vormen om nog eens na te denken over de vraag, wiens belang nu eigenlijk gediend wordt bij een overname, waarbij de overnameschuld niet door de overnemende aandeelhouder gedragen wordt, maar rechtstreeks ten laste van de overgenomen vennootschap gebracht wordt. In het verlengde daarvan kan de vraag gesteld worden, of en onder welke omstandigheden een dergelijke handelwijze, gezien vanuit de overgenomen

¹² Een bestuurder blijft altijd in een enigszins afhankelijke positie omdat hij wordt benoemd en ontslagen door de aandeelhoudersvergadering.

¹³ r.o. 3.6.

¹⁴ r.o. 3.32. Dat wil naar mijn mening uitsluitend zeggen, dat de vennootschap met deze handelwijze sec (het voor haar rekening brengen van weliswaar absoluut omvangrijke, maar voor haar relatief geringe transactie kosten) niet geschaad is in haar gezonde bestaan, uitgroei en voortbestaan. De Ondernemingskamer heeft daarmee uiteraard geen oordeel gegeven over de vraag of er in fiscale zin zakelijk is gehandeld.

Belastingheffing en moraliteit: op zwart zaad?

Door Jurjen Glazenburg

Belastingheffing is amoreel. Een fietsendief moet de winst op zijn activiteiten opgeven. Hij mag zijn kosten (betonschaar, valse sleutels) aftrekken. De Vakstudie IB zegt: "Ook wederrechtelijk verkregen voordelen kunnen winst uit onderneming zijn"¹. Zo heb ik dat vroeger geleerd. Toch is dat sinds enige jaren niet meer zo. De aftrek voor allerlei criminele paraferalia als wapens en honden is wettelijk beperkt, steekpenningen zijn niet meer aftrekbaar en de Belastingdienst wordt steeds meer geacht zijn uit de aangifte of anderszins verkregen kennis over maatschappelijk onwenselijke zaken te delen met opsporingsdiensten².

Ook op andere punten sluipt het morele oordeel de laatste jaren steeds meer in het werk van de belastingdienstmedewerker. Zo maar wat voorbeelden van de laatste tijd. De Omzetbelasting kent een hoog en een laag tarief. Het lage tarief is van toepassing voor, onder meer, "muziekuitvoeringen en toneeluitvoeringen, daaronder begrepen opera's, operettes, dansen, pantomimes, revues, musicals en cabarets, alsmede lezingen". Volgens een inspecteur valt een peepshow daar niet onder, en is een peepshow dus onderworpen aan het hoge tarief. Hof en Hoge Raad zijn het niet met zijn morele oordeel eens, A-G van Ballegooijen wel³. Bij de beoordeling of een instelling een Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI) is, moet, volgens het Hof Amsterdam⁴, meespelen wat die organisatie precies doet. In juridische termen: "of (ook) uit de feitelijke werkzaamheid van belanghebbende blijkt dat zij het algemeen belang dient"⁵. Van de inspecteur, om het eens ouderwets te zeggen, wordt dus verwacht dat hij een inschatting maakt van wat het algemeen belang is. Dat is een moreel oordeel. Uit de aangehaalde uitspraak blijkt dat, nu belanghebbende "bij herhaling geldsbedragen heeft uitgekeerd aan personen die goederen van de overheid hebben vernield dan wel beschadigd, en in dat kader de wet hebben overtreden, en publie-

kelijk solidariteit met deze personen heeft betuigd, moet worden geoordeeld dat zij in wezen het door deze personen gepleegde geweld tegen zaken ondersteunt. Aldus is niet gebleken dat haar feitelijke werkzaamheid het algemeen belang dient." Hier had de inspecteur volgens de rechter dus een juist moreel oordeel.

Het dilemma bij zo'n moreel oordeel is: waar houdt het op? Ook bekendere organisaties, zoals Greenpeace⁶, worden beschuldigd van vernieling van overheidseigendom. Moet de medewerker van de Belastingdienst dan de ernst van de vernielingen meenemen in zijn overwegingen of een organisatie de ANBI-status waardig is? Moet de medewerker de krant in de gaten houden om te kunnen bekijken van welke organisatie hij deze week de ANBI-status moet intrekken? Wie bekijkt of niet alleen linkse organisaties worden beoordeeld op hun feitelijke werkzaamheid, maar ook rechtse? Is enige prikkeling van de heersende macht, door (beperkte) vernieling of burgerlijke ongehoorzaamheid, niet eventueel toch in het algemeen belang?

Bovengenoemde voorbeelden van het morele oordeel dat van een belastingdienstmedewerker wordt verwacht, vloei-



en voort uit wettelijke bepalingen en worden (zoals in casu) getoetst door de rechter. Ook op andere gebieden wordt echter van de belastingdienstmedewerker tegenwoordig een moreel oordeel verwacht. Wij gaan convenanten horizontaal toezicht aan met bedrijven. Kan dat ook met een bedrijf dat zich wel houdt aan de letterlijke tekst van wetten en regelgeving, maar steeds de grenzen opzoekt door doel en strekking van de wet te negeren? De tekst van het standaardconvenant laat zich er niet over uit, maar volgens de belastingdienstfolder over horizontaal toezicht⁷ doet de "Belastingdienst (bij horizontaal toezicht, JG) een beroep op de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid van belastingplichtigen". Dat lijkt zelfs verder te gaan dan fiscaliteit. Wat doe je als een bedrijf zich wel aan de fiscale regels houdt, maar door financieringsconstructies andere toezichthouders eigen vermogen voorwendt, dat fiscaal gezien wordt als vreemd vermogen? Of als een bedrijf in landen met een minder ver voortgeschreden wetgeving gebruik maakt van kinderarbeid of het milieu vervuult?

Bij de morele beoordeling die tegenwoordig van de Belastingdienst wordt verwacht, staat de deur nog verder dan in het verleden⁸ open voor politieke bemoeienis. Stel dat de politiek toezeggingen doet in het kader van het binnenhalen van het WK-voetbal. Daarbij gaat het onder andere over tegemoetkomingen op het gebied van de belastingheffing. Het aanvankelijke plan om geen BTW te heffen op toe-

gangskaarten is volgens belastingwetenschappers in strijd met EU-regels. Daarom heeft de regering bedacht dat de FIFA achteraf gecompenseerd wordt voor het BTW-bedrag. De teruggesluisde BTW gaat naar de rekening van de FIFA in Zwitserland en wordt daar wellicht belast als winst. Echter, zou dit niet een vorm van (verboden) staatssteun kunnen zijn? De toezeggingen van Nederland gaan verder. Zij behelzen ook vrijstelling van belasting voor medewerkers van de FIFA die hier te lande werkzaamheden verrichten. Dat kunnen ook gewone Nederlanders zijn. Kan de Belastingdienst zich aan dit soort afspraken houden? Is de belastingdienstmedewerker verantwoording schuldig aan (doel en strekking van) de wet of aan zijn politieke baas?

Van oudsher is de Belastingdienst niet gewend naar de morele houding van haar counterparts te kijken. Door deze (deels) politieke beoordeling steeds meer bij ambtenaren te leggen ontstaat mogelijk een ongecontroleerd systeem van politieke besluitvorming, of juist het tegenovergestelde, een vergaande bemoeienis van de politiek met de uitvoering. Op dit punt dient eenheid van beleid en uitvoering te bestaan, om manipulatie te voorkomen. Dat vraagt om een transparante en duidelijke standpuntbepaling over hoe ver het morele oordeel van een Belastingdienstmedewerker mag doorklinken in de praktijk. Zo'n standpuntbepaling is het meest nodig bij horizontaal toezicht en fiscale grensverkenning.

¹ Vakstudie IB, art. 3.8 IB, aant. 5.3.

² Zie bijvoorbeeld het Voorschrift informatieverstrekking 1993.

³ Hoge Raad, 5 december 2008, 43908.

⁴ Gerechtshof Amsterdam, 22 juli 2010, 09/00017 en De Telegraaf, 23 augustus 2010, "Streep door fiscaal voordeel extremist".

⁵ art. 41a, eerste lid, aanhef en onderdeel b, Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001.

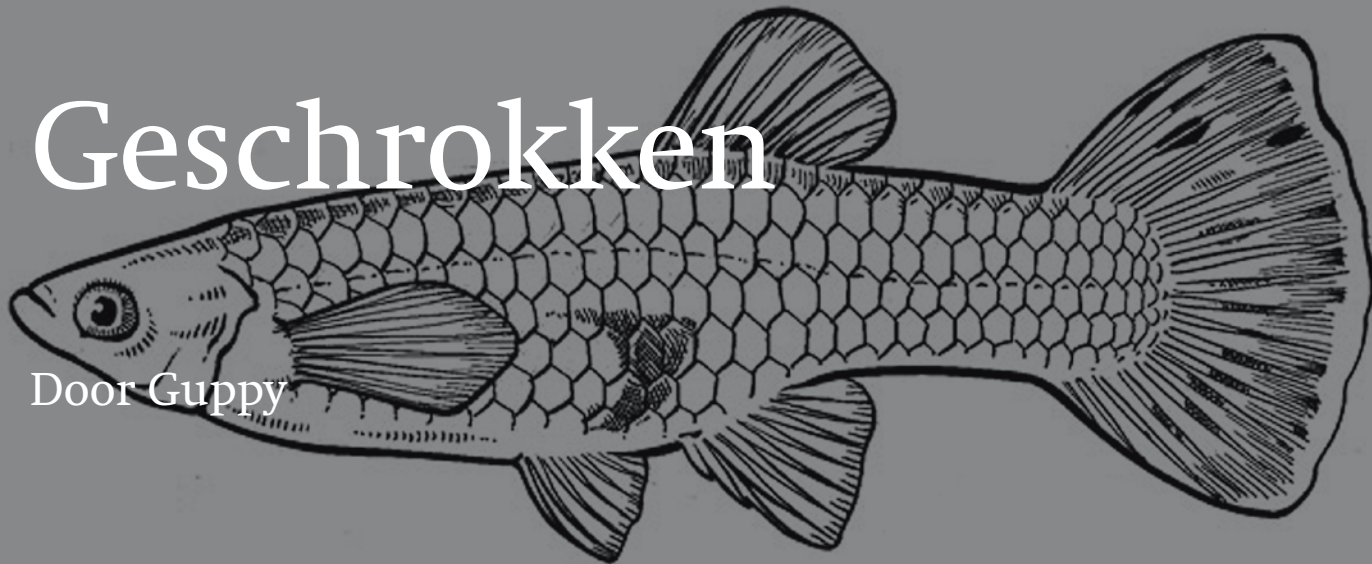
⁶ Trouw, 4 mei 2006, "Aangifte tegen Greenpeace".

⁷ "Horizontaal toezicht – Samenwerken vanuit vertrouwen", Belastingdienst 2008.

⁸ Zie <http://weblogs.nrc.nl/geld/2007/11/14/fiscus-onttrekt-zich-aan-politieke-invloed>.

Geschrokken

Door Guppy



Per juli jl. bleek ik ineens lid te zijn van een vakbond die, vergelijkbaar met de Engelse bonden zijn standpunten, middels de COR, zeer behoudend formuleert. In de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw kregen de Engelse bonden het namelijk geregeld dat op de elektrische treinen naast de machinist ook een stokersplek gehandhaafd bleef. Wat een stoker op die trein moest was niet van belang. Het ging alleen om behoud van formatieplaatsen en de concrete bezetting daarvan. Ik heb dat altijd het summum van scheefgroei en van vervreemding gevonden. Inhoudelijk heb ik inmiddels geleerd hoe de redenering tot stand komt en wat de beleving van de vakbonden maar ook van de zittende managers daarbij is. Desondanks heb ik me toch steeds verzet tegen dit soort denken en acties die voortvloeien uit onlogische en nieuwe ontwikkelingen negerende standpunten.

Het was daarom dus echt even schrikken, om me vervolgens te verbazen bij het zien van de gevolgen die dit handelen allemaal heeft opgeroepen.

Neem nu het verzoek van Peter Veld om het huis op orde te brengen. Om dat te realiseren wordt de bezetting van de organisatie in overeenstemming gebracht met de formatie. Een prima actie, ware het niet dat deze formatiecijfers zijn gebaseerd op uitgangspunten van circa dertig jaar geleden. En waarin de effecten van de moderne inzichten en ervaringen niet zijn verwerkt, zoals de jongste automatiseringsontwikkelingen, de moderne inzichten in personeels- en organisatieontwikkeling en de uitbreiding van de handavingspiramide met nieuwe handhavingstools als convenanten en fiscale surveillance.

Verbazend is het dan ook niet dat, door uit te gaan van dit antieke cijfermateriaal, wordt geconcludeerd dat we, door met de maatschappij mee te groeien, zijn scheefgegroeid. Reden voor het management en de COR om aan de medewerkers duidelijk te maken dat, volgens die gegevens, er ongeveer 450 medewerkers teveel zijn op een totaal van dertigduizend (dus toch wel 1,5%). En om dat maar extra goed duidelijk neer te zetten, krijgen ruim 6000 medewerkers (20% dus), ieder dat bericht in een persoonlijke brief aangezegd.

Natuurlijk zijn, voor wie de organisatie kent, de effecten die dit oproept ruim voorspelbaar. Er is dan ook een mooi Nederlands spreekwoord voor: "Wie wind zaait, zal storm oogsten".

En dat is nu precies wat hier is gebeurd. Het management maar ook de vakbond(en) moeten er juist voor ijveren dat medewerkers, in tijden van geconstateerde scheefgroei binnen de organisatie, niet worden afgeleid, maar juist de focus op hun werk kunnen houden, dus op de klant zoals Peter Veld dat in maart nog zo duidelijk heeft gezegd.

Uiteraard blijkt dat het huis niet op orde is. Maar daar val je de medewerkers toch niet op zo'n manier mee lastig: dat kun je beperken tot het management en de bonden.

Door de verantwoordelijken had er toch wijzer gehandeld moeten worden. Verwijzing naar de parabel van de wijze koning Salomon is voldoende. Koning Salomon gaf bij zijn zoektocht naar de echte moeder van een kind, de opdracht het kind in tweeën te hakken en elk de helft te geven. Dat had effect en daarop kon hij besluiten zijn opdracht, het kind te klieven, te herroepen. En juist uit dat besluit blijkt zijn wijsheid. Salomon had immers nu de echte feiten boven tafel en verder hoefde hij niet te gaan.

Zo ook hadden het management en de COR te werk moeten gaan: wel constateren dat het huis niet op orde is, maar vervolgens besluiten dat de brieven niet behoeften te worden verstuurd om zo onnodig drama te voorkomen.

Op basis van de aanwezige gegevens kon dan de opdracht aan het management eenvoudig worden omschreven. "Breng het huis op orde, naar de eisen van de huidige tijd. Dat wil zeggen; maak een formatie-model dat rekening houdt met de effecten van:

- de huidige automatiseringsontwikkelingen;
- de moderne inzichten in personeels- en organisatieontwikkeling;
- de jongste uitbreiding van de handavingspiramide."

Nu is het zaak de oogst af te wachten, want tussentijds wieden is een hopeloze zaak.

Ik wens de bonden en het management veel wijsheid toe.

Guppy



Ledenadministratie VHMF

Ingeval van:

- Adreswijziging
- Wijziging eenheid
- Pensioen/VUT
- Aanmelding/opzegging lidmaatschap,

Opsturen naar:
Ledenadministratie VHMF
Antwoordnummer 10614
2800 WB GOUDA
e-mailadres:
jwj.swinkels@planet.nl

wordt u verzocht van dit formulier gebruik te maken. Leden die met pensioen of VUT gaan kunnen hun lidmaatschap omzetten in een postactief lidmaatschap tegen een gereduceerde contributie.

Titel: _____

Naam en voorletters: _____ Roepnaam _____ m/v

SAP-nummer _____ Geboortedatum _____

Huisadres: _____

Postcode/Woonplaats: _____

In dienst van (Min. / regio / kantoor): _____

Kantooradres: _____

Postcode/Woonplaats kantoor: _____

Telefoon privé: _____ Telefoon kantoor: _____

Privé e-mailadres: _____

Extern e-mailadres kantoor: _____

Reden mutatie (aankruisen)

Nieuw lid M.i.v.: _____ *(Ondertekenen)

Adreswijziging: M.i.v.: _____

Postactief lid: M.i.v.: _____

Buitengewoon lid: M.i.v.: _____

Beëindiging lidmaatschap M.i.v.: _____

Wijziging eenheid M.i.v.: _____

(Opzegging dient voor aanvang van het nieuwe kalender jaar te geschieden.

Bij opzegging gedurende het jaar blijft de contributie over het lopende jaar volledig verschuldigd).

De contributie per 1 januari 2009 bedraagt € 15,30 per maand voor actieve leden en € 91,80 per jaar voor postactieve leden

* Hij/zij gaat akkoord met centrale inning van de contributie door het Facilitair Salarisbedrijf te Zwolle. Hem/Haar is bekend dat deze inhouding via de salarisadministratie in SAP ook bekend is bij het dienstonderdeel waar hij/zij werkzaam is.

Datum,

Handtekening,
