



informatief

69

december 2011

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



Verhouding belastingambtenaar en fiscus

*Integriteit is
het juiste doen
als niemand kijkt*

Commentaar van de
VHMF op verhoging
griffierechten



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)**



Inhoud

- 03 Vanuit het bestuur
- 06 Verhoging griffierechten?
- 08 Het beeld van de ambtenaar
- 10 Aankondiging symposium 2012
- 11 Ledenmutaties en verzoek om e-mailadressen
- 12 Verhouding belastingambtenaar en fiscus

Sluitingsdatum volgende Informatief: 15 februari 2012

Vanuit het bestuur

Collega's, ik wist niet waar te beginnen, zo veel is er de laatste tijd gebeurd. Denk aan de onderhandelingen over de CAO, het Sociaal Flankerend Beleid, het Pensioenakkoord (of toch niet?), de bezuinigingen, de invordering, het middellange termijnplan (MLTP), het strategisch personeelsplan (SPP), het doorgroeimodel, de ambtenarenstatus, de rijksknooppuntendiscussie, het griffierecht. En dit is geen limitatieve opsomming! Tot de AD (nee, niet de krant) het mij makkelijk maakte om te bepalen waarmee ik deze column zou beginnen.

Over de in een weblog weergegeven citaten van de Algemeen Directeur Belastingdienst inzake de ouderen in de Belastingdienst, is een heftige discussie ontbrand, om maar eens een understatement te gebruiken. Zeer begrijpelijk; hele generaties zouden bij het oud vuil worden gezet als de ideeën zoals op het weblog stonden praktijk worden. De vraag is niet of het gezegd is, de vraag is slechts of het zo bedoeld is als het in het blog overkomt. "Nee", zegt de AD zelf, "ik heb slechts wat geprononceerde stellingen gebruikt in een besloten discussie". "Ja ja", zegt het overgrote deel van de medewerkers van de Belastingdienst.

Reeds in de VHMF-jaarrede van 2010, respectievelijk van 2011, kunt u de volgende passages lezen:

"Het bestuur roept de directeur-generaal op om af te stappen van het beeld dat de organisatie vergrijsd is en daarmee niet dynamisch en ambitieus genoeg. Ik durf de stelling aan dat de medewerkers, ongeacht hun leeftijd, professionals zijn die dynamisch en gedreven hun werk doen mits ze maar professioneel worden aangestuurd en zich met de goede dingen mogen bezighouden."

"De door onze nieuwe dienstleiding vaak gememoreerde vergrijzing van het personeel kan en mag nooit een reden zijn om onder de vlag van een mobiliteitsbegrip een dergelijke massale actie te ondernemen. Dit schurkt aan tegen leeftijdsdiscriminatie. Bovendien is de onevenwichtige leeftijdsopbouw de keuze van de dienstleiding in het verleden. De VHMF hecht zeer aan behoud van werkgelegenheid voor jonge collega's en aan nieuwe instroom. Dit mag echter niet ten koste gaan van de andere groepen. Wil onze leiding ruimte voor verjonging dan ligt een gesprek over externe mobiliteit voor collega's aan

het eind van hun carrière het meest voor de hand. Een goede vertrekregeling voor iedereen, van hoog tot laag, boventallig of niet, zorgt dan vanzelf voor financiële ruimte om jonge mensen in dienst te nemen.”

Terwijl ik dit schrijf storten de media zich op Hans Blokpoel, de weblog en het omgaan met ouderen. Bloggate is nog niet gestopt.

Op de Themadag van de AVB van 21 november jl. heeft Peter Veld aandacht besteed aan de commotie die er is ontstaan. Hij heeft inhoudelijk afstand genomen van het beeld dat de dienstleiding af wil van de ouderen. De dienstleiding wil geen ouderen vervangen door jongeren. Iedere generatie is hem even lief. De Belastingdienst heeft de ouderen nodig. De VHMf heeft met instemming kennisgenomen van dit standpunt. Maar de bezuinigingen moeten volgens Veld, en die bezuinigingen kunnen pijn doen.

In januari 2011 zijn de eerste verkennende besprekingen gehouden over een nieuwe CAO. Vanaf het begin is duidelijk dat de werkgever weinig, of beter gezegd geen, financiële ruimte beschikbaar stelt om de salarissen te verhogen. Politiek (het kabinet) en werkgever (de minister van Binnenlandse Zaken) maken geen onderscheid tussen hun verschillende rollen. Het kabinet draagt uit dat er loonmatiging moet komen, dat er langer gewerkt moet worden, dat er minder ambtenaren moeten komen en dat er geen geld is om alle overheidstaken uit te voeren. Dit vertaalt onze werkgever één op één in de CAO-voorstellen. De medewerkers, wij dus, moeten *het* voorbeeld zijn voor de rest van Nederland. De Centrales kunnen niet accepteren dat alle maatschappelijke problemen alleen of hoofdzakelijk op de rijksambtenaren worden afgewenteld. De onderhandelingen liggen daarom nu (eind november) stil. Tegelijkertijd met de CAO-onderhandelingen worden door dezelfde partijen besprekingen gevoerd over het Sociaal Flankerend Beleid (SFB). Het huidige SFB loopt af op 31 december 2011. In tegenstelling tot de CAO (waar de oude afspraken blijven gelden tot er nieuwe zijn gemaakt) vervalt deze regeling na afloop van de afgesproken periode. In het SFB staan de faciliteiten beschreven die je kunt krijgen als je van functie of werkgever verandert, al dan niet verplicht. Zonder SFB zijn alleen de 'kan'-bepalingen uit het ARAR mogelijk als je door een reorganisatie van baan moet veranderen. 'Kan'-bepalingen zijn geen recht, maar een gunst, te verstrekken door de leidinggevendenden op basis van de ruimte die het MT geeft. Dit kan leiden tot willekeur; het laatste wat je zou moeten willen.

Bovendien: als er geen Sociaal Flankerend Beleid meer is willen de bonden alle reorganisaties afzonderlijk in de betreffende Georganiseerde overleggen bespreken. Besprekingen over reorganisaties kunnen dus vlotter verlopen als er wel een sociaal flankerend beleid is afgesproken. Ook voor medewerkers is hun positie bij een reorganisatie dan vooraf duidelijk.

De inzet van de Centrales is om het SFB te verlengen of te vervangen door een ander geschikt SFB, liefst tot aan 2015, de start van de "grote uittocht". Hoe meer mensen op een voor hen aantrekkelijke manier kunnen vertrekken, hoe minder mensen gedwongen moeten afvloeien.

De CMHF, onze vertegenwoordiger in dit overleg, maakt mede op verzoek van de VHMf vooral een punt van het SFB en van werkzekerheid. Als er geld over is moet iets aan de kanteling van het loongebouw gebeuren en een correctie voor inflatie

worden verstrekt (een combinatie met een CAO). Het bestuur van de VHMf hoopt dat de nu gestaakte onderhandelingen op een of andere manier weer worden opgepakt. Stakingen maken weinig indruk als ze niet worden gesteund door de overgrote meerderheid van onze collegae.

CAO en SFB zijn onderwerpen voor de korte termijn, met mogelijk consequenties voor de toekomst. Iets wat in ieder geval over meerdere jaren speelt is de pensioenvoorziening. De ogenschijnlijke zekerheid is er vanaf. Er is geen sprake (meer) van een vaste stijgende inkomensstroom. Sterker nog: de bodem, het nominale bedrag, staat al ter discussie. Het taboe-woord "afstempelen" wordt door enkele fondsen al genoemd. De beurskoersen, de rente en de levensverwachting zijn allemaal factoren die slechter uitvallen dan waarmee de fondsen tot nu toe rekening hielden. Hoe nu verder? Het pensioenakkoord (dat er moet komen) biedt bij uitstek de mogelijkheden om weer orde in de chaos te scheppen. Maar: later met pensioen gaan om een even hoog pensioen te krijgen lijkt een zekerheid te worden. De pensioendiscussie gaat diep, kan ingrijpende gevolgen hebben voor individuele leden en is vaak technisch zeer lastig. Heb je vragen, schroom niet ze stellen aan de bestuursleden. Ook aan de hand van jullie vragen kunnen wij, als één van de vele partijen in discussie, onze rol spelen.

De politiek voorgeschreven bezuinigingen hebben grote invloed op de Belastingdienst en kerndepartement. Met minder personeel een zelfde serviceniveau halen wordt de uitdaging, met daarbij direct de vraag hoeveel minder personeel, met wat voor soort mensen en hoe kom je aan dergelijke functionarissen. Dit soort vragen en mogelijke antwoorden lees je in het Strategisch Personeelsplan (SPP). Dit stuk is gebaseerd op de visie die de dienstleiding heeft op de organisatie in de nabije toekomst. Deze visie is te lezen in het middellange termijnplan (het MLTP). Dit plan gaat uit van een onlosmakelijk verband tussen horizontaal toezicht en verticaal toezicht. Dat er onlosmakelijke verband is tussen horizontaal en verticaal toezicht wordt gedeeld door het bestuur van de VHMf: het een kan niet zonder het ander. Ook zien wij graag dat wordt uitgesproken dat beide soorten werk van waarde zijn. De medewerker die verticaal toezicht doet is zeker niet minder dan zijn collega die zich bezighoudt met horizontaal toezicht. Dit zou vanzelfsprekend moeten zijn, maar wordt niet altijd even duidelijk uitgesproken. Het is bovendien de vraag hoe het verband tussen horizontaal en verticaal toezicht wordt uitgewerkt als er eventueel pijnlijke maatregelen moeten worden genomen. De VHMf kijkt in dit verband met argwaan naar de sturingscontracten en de factoren waarop managers worden beoordeeld.

In een brief van de VHMf en de AVB (de Algemene Vereniging van Belastingdeurwaarders) aan de Staatssecretaris en de dienstleiding, van juni 2011, is aangegeven dat de geloofwaardigheid van de Belastingdienst als toezichthouder in het geding is en dat de indruk bestaat dat een particulier, of fatsoenlijk functionerende ondernemer, eerder en vooral dwingender wordt aangesproken op openstaande schulden dan belasting-schuldigen die niet onder deze kwalificaties vallen:

"Onder druk van de politiek, de media en ontoereikende budgetten is er inmiddels sprake van een zware overwaardering van de dienstverlening en het overleg over horizontaal toezicht, ten opzichte van het verticale toezicht. Door de wens van de snelheid van teruggave zijn de eerste ongelukken, zoals de

VT-fraude, al uitvoerig in de pers gekomen. De strakke sturing op de AWB-termijnen bij bezwaar lijkt ertoe te leiden dat de termijn belangrijker wordt gevonden dan een juiste uitspraak. Dit leidt tot brokken. In de invordering lijkt het effectbejag door middel van ANPR acties van een groter belang dan het invorderen van de schulden. Het klassieke verticale toezicht – controle, aanslagregeling en inning – is ten opzichte van een aantal jaren geleden zowel kwantitatief als kwalitatief zwaar teruggelopen.“

“Als een exponent van deze ontwikkeling heeft de VHMf op 20 april, en ook de AVB in diverse gesprekken met de dienstleiding, aan de orde gesteld dat het op het gebied van de invordering zover is gekomen dat op grote schaal vaststaande schulden niet meer worden ingevorderd. Nota bene, als niet alle vaststaande schulden ingevorderd worden dan is het aanbrennen van correcties bij heffen en controleren in veel gevallen niet meer zinvol.“

“Bovenstaand beeld is voor onze verenigingen een doorn in het oog. Temeer omdat zowel de VHMf als de AVB aangesloten zijn bij de vakcentrales CMHF en MHP. De bezuinigingen van het huidige kabinet hebben ertoe geleid dat er zelfs op het enige earning department, flink wordt bezuinigd. Voor de Belastingdienst betekent dit dat er in deze kabinetsperiode € 400.000.000 bezuinigd moet worden. In het MLTP van 1 juni wordt hierbij een equivalent van 5000 medewerkers opgevoerd. Een non-onslaggarantie wordt hierbij niet afgegeven. De enorme tegenstelling tussen het niet invorderen van vaststaande aanslagen wegens capaciteitsgebrek en het doorvoeren van bezuinigingen van € 100.000.000 per jaar bij de belastingdienst zou een goed onderwerp zijn voor een boek in de stijl van Franz Kafka maar is aan geen enkel weldenkend mens uit te leggen. Alleen al door meer inzet op de invordering moet het mogelijk zijn om dit bedrag jaarlijks goed te maken.“

Daarom pleit de VHMf ervoor de bezuinigingen op de Belastingdienst drastisch terug te draaien. Niet voor niets hebben wij gevraagd om meer managementaandacht voor het invorderingsproces. Dit onderdeel is de basis voor het functioneren van de Belastingdienst als toezichthouder en rechtshandhaver. Na lang aandringen op een antwoord over deze brief heeft het bestuur onlangs nogmaals uitgebreid gesproken met het Managementteam Belastingdienst. Het is goed te ervaren dat onze suggestie is opgepakt. Op 11 november heeft de top van de Belastingdienst een “Visiedag Invordering” georganiseerd. Daarbij heeft men gekeken naar de toekomst van het invorderingsproces. De VHMf was hierbij aanwezig. Op de reeds gememoreerde Themadag “Grenzeloos invorderen” van de AVB, op 21 oktober, ging Peter Veld mee in de gedachte dat 2012 het Jaar van de Invordering zou kunnen worden.

Het eerder genoemde Strategisch Personeelsplan roept vele vragen op, maar het meest verontrust mij de constatering dat er over een paar jaar veel te veel B-ers en C-ers binnen de dienst zouden zijn. De positie van niet-academisch geschoolde mensen op de arbeidsmarkt is echter niet goed. Hoe gaan wij met deze problematiek om? Ik heb in ieder geval een suggestie. De leidinggevende is en wordt dermate overbelast met allerlei intern toezicht en “staatjes”, dat hij (of zij) amper toe komt aan het werk waarvoor hij is aangenomen, namelijk omgaan met mensen en hen ondersteunen bij de inhoud van het

werk. Daarom: laat de collega's op B- en C-niveau de leidinggevenden hierbij assisteren.

Werk genoeg voor onze achterban, zo valt te lezen in het MLTP en het SPP. Maar er is weer een nieuwe manier bedacht waarop dit georganiseerd en beloofd gaat worden. De groepsfunctie is nog niet weg, de functiestramien nog niet ingevoerd of er komt alweer een volgend idee: het doorgroeimodel. Een andere naam voor hetzelfde beestje, zegt misschien al iets meer over wat men wil: percentagegewijs veel mensen aannemen in de aanvangsschaal (de zogenaamde juniors). Het risico bestaat dat slechts een kleine minderheid doorstroomt naar de mediorpositie en een nog kleinere minderheid, als uitzondering, naar de seniorpositie. Dat lijkt, ondanks andere verhoudingen, op de door ons ingeschatte gevolgen van functiestramien. Maar waar mij vooral de haren van te berge rijzen was wat ik vervolgens las: van iedereen die niet doorstroomt wil men afscheid nemen en - maar dat staat er niet, dat vul ik aan - weer nieuwe goedkope krachten aannemen. Het model is afgekeken van de grote advieskantoren.

In het SPP van de blauwe regio's valt te lezen dat in 2012 (en dat is al over enkele weken) een pilot gestart wordt om dit model uit te testen. Dit terwijl het model, met ingrijpende rechtspositionele gevolgen, nog niet eens verkennend, laat staan besluitvormend, is besproken in het Georganiseerd Overleg Belastingdienst (GOBd). Het is schokkend om te ervaren hoe met rechtszekerheid wordt omgegaan als het de beloning en aanstelling van de eigen medewerkers van de Belastingdienst aangaat. De AD speelt ook hier weer een rol. Staat hij voor zijn mensen of staat hij enkel voor een dienst die hoe dan ook efficiënter, maar vooral goedkoper, moet functioneren? Bedenk dat dit soort personeelsbeleid grote consequenties heeft voor de motivatie van het personeel. De nadelen zouden wel eens veel groter kunnen zijn dan de (beoogde) voordelen. Voor de AD en de DG tot slot de vorige zin in managementtaal, die beklijft wellicht beter: ik heb twijfels over de kwaliteit van de output!

Tot slot wil ik nog ingaan op de brief over het verhogen van het griffierecht die onze vereniging heeft gestuurd naar veel politieke instanties, en uiteraard naar de dienstleiding. Verderop in deze Informatief kunt u de brief in zijn geheel terugvinden. De VHMf maakt zich grote zorgen over de rechtszekerheid van de Nederlandse burger en van de belastingplichtige in het bijzonder. De door een zeer hoog griffierecht opgeworpen drempel blokkeert voor velen de toegang tot rechtsprekende instanties. Ook als de overheid iets niet goed doet, is er dan, anders dan tegen zeer hoge kosten, geen mogelijkheid meer om je recht te zoeken. Vooraf een hoge financiële drempel opwerpen is een rechtsstaat onwaardig. Naar aanleiding van de maatschappijbrede kritiek heeft het kabinet de voorgestelde verhoging van het griffierecht zeer beperkt aangepast. Dit is echter onvoldoende om aan het principe tegemoet te komen.

Collega's, de ruimte en de tijd zijn op om aan nog meer onderwerpen op deze plaats aandacht te besteden. Het bestuur van de VHMf wenst u een goed en gezond 2012 voor u en de uwen. Wij hopen u in ieder geval op 12 april 2012 op de jaarvergadering en het symposium te mogen begroeten en wie weet op nog meer plaatsen en momenten.

Geldrop, 28 november 2011

Verhoging griffierechten?

Onlangs heeft de VHMf onderstaande brief gestuurd naar een aantal politieke instanties en naar de dienstleiding. De brief is naar aanleiding van een discussie tijdens de jaarvergadering 2011 opgesteld met behulp van een aantal leden van de VHMf.

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Financiën.

Commentaar van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën¹ op het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met de verhoging van griffierechten².

De Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel en de eerdere commentaren op het conceptwetsvoorstel van 31 maart 2011³ en wil graag in aansluiting daarop de volgende opmerkingen maken.

A. Algemeen

Basisvoorziening van de rechtsstaat

1. Het wetsvoorstel miskent het belang van een toegankelijke rechter als basisvoorwaarde voor een democratische samenleving.

Het gaat niet aan een basisvoorziening van de rechtsstaat, zoals de rechtspraak is, te zien als een dienst waarvan je wel of niet gebruik kunt maken. Marktdenken is hier niet op zijn plaats. Net als alle basisvoorzieningen dient ook de rechtspraak ten laste van de algemene middelen te komen.

2. De rechtspraak heeft naast de wetgevende en de uitvoerende macht haar eigen plaats in de trias politica. Het is noodzakelijk dat de drie machten elkaar in evenwicht houden en dat de burgers via de rechterlijke macht in staat worden gesteld een overheidsbesluit aan te vechten. De rechter oordeelt over de rechtmatigheid van het overheids-handelen. Het oordeel van de rechter daarbij is afhankelijk van bewijs en bewijslastverdeling. Rechtmatigheid van een overheidsbesluit zegt nog niets over de materiële juistheid van dat besluit.

De rechter is degene die uiteindelijk over de toepassing van de zwaarmacht van de overheid beslist, maar is ook degene die de burger tegen onrechtmatig handelen van diezelfde overheid moet beschermen en - via toetsing aan internationale verdragen - ook tegen het onrechtmatig handelen van de wetgever. Het wetsvoorstel geeft die overheid in feite een vrijbrief voor onrechtmatig handelen. Door een - hoge - fi-

nanciële drempel op te werpen maakt de overheid een effectieve controle op haar eigen handelen vrijwel onmogelijk. De burger wil zich echter zowel door de overheid als door de rechter rechtvaardig behandeld voelen.

3. De wetgeving is in toenemende mate complex. De wetgever laat het, soms zelfs bewust, aan de rechter over om duidelijkheid te verschaffen in onduidelijke wettelijke regelingen. Het gaat niet aan dat de burger die probeert duidelijkheid te krijgen over de bedoelingen van de wetgever hiervan het gelag betaalt. Zo worden belangrijke fiscale begrippen vaak door de rechter ingevuld. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Moet de burger die een dergelijk probleem aan de rechter voorlegt eerst een hoog griffierecht betalen om van de rechter te horen wat de wetgever heeft nagelaten?

4. De rechter krijgt niet alleen een slot op de deur⁴, maar wordt achter slot en grendel geplaatst in zijn door de wetgever geschapen "ivoren toren", waaruit die rechter de laatste decennia juist probeert te ontsnappen. Veel kleine geschillen komen niet meer onder de rechter. Het zicht op wat er werkelijk in de maatschappij speelt, wordt de rechter daarmee ontnomen. De rechtspraak wordt voor een groot deel buitenspel gezet.

De relatie met de burger

5. Mensen moeten zich beschermd voelen door de rechtsstaat en respect ervaren. Als dat niet meer het geval is, zal het vertrouwen in de overheid een knauw krijgen, zal het vijanddenken (wij -zij) toenemen en ligt eigenrichting op de loer. Het is nu juist de rechter die eigenrichting moet voorkomen. In belastingzaken kunnen kleine geschillen met een laag griffierecht thans nog aan de rechter worden voorgelegd, maar met een hoog griffierecht zal de burger veelal kiezen voor de zekere weg, namelijk het ontduiken van belasting. De pakkans bij kleinere onjuistheden is toch al gering.

6. Bovendien moet gevreesd worden dat het hoge griffierecht onzorgvuldig handelen van de belastingdienstmedewerker in de hand werkt. Zeker in gevallen van een relatief gering financieel belang is de kans dat de belastingplichtige in beroep gaat immers te verwaarlozen. De burger zal een onzorgvuldig handelende overheid niet meer kunnen en willen corrigeren.

7. Veel zaken, met name de eenvoudiger zaken, zowel over rijksbelastingen als over heffingen van lagere overheden, die bij een enkelvoudig zittende rechter komen, blinken uit door een gebrekkige communicatie tussen overheid en burger. Het is dan niet de burger die de veroorzaker van een geschil is, maar ook hier is het de overheid zelf die het geschil veroorzaakt.

B. De hoogte van het griffierecht

1. Het - aan het einde van de gehele procedure - heffen van griffierecht van het in het ongelijk gestelde bestuursorgaan is alleen maar symbolisch, het is immers een vestzak/broekzak-handeling met een ander begrotingshoofdstuk. Ook dat griffierecht wordt immers uit de algemene middelen voldaan. De burger betaalt dus in feite via zijn bijdrage aan de schatkist het griffierecht van het procederende bestuursorgaan, dat uiteindelijk bij de (hoogste) bestuursrechter in het ongelijk is gesteld.

2. Weliswaar kan de voorgestelde hoogte van de onder 1 bedoelde griffierechten voor een bestuursorgaan een reden zijn zich vooraf of achteraf (beter) te beraden op de zin van een gerechtelijke procedure, daartegenover kan het ook zo zijn dat een bestuursorgaan om louter financiële reden afziet van een procedure, met name indien het bestuursorgaan zelf een rechtsvraag - ongeacht de uitkomst in het concrete geval - in hoogste instantie beslist had willen zien. De rechtsvorming is daarmee niet giend.

De bestuursrechter dient de mogelijkheid te hebben het door het bestuursorgaan te betalen griffierecht te matigen al naar gelang de mate van verwijtbaarheid van het bestuursorgaan of de bijzondere omstandigheden van het geval.

Dit geldt overigens in gelijke mate voor de procederende burger die slechts duidelijkheid wenst over een zuivere rechtsvraag.

3. Het griffierecht voor natuurlijke personen en rechtspersonen wordt gelijk. Ten onrechte wordt geen onderscheid gemaakt tussen degenen voor wie het griffierecht een netto last is en degenen voor wie het griffierecht een bruto last is vanwege de belastingaftrekmogelijkheid in de ondernemingsfeer. Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke boeten zijn daarom - vanwege de gewenste gelijke effectiviteit - fiscaal niet aftrekbaar.

Aan het voorgaande kan worden toegevoegd dat voor de betwisting van een strafrechtelijke boete geen griffierecht wordt geheven, terwijl voor de bestuursrechtelijke boete eerst een hoge toegangsprijs tot de rechter zal moeten worden betaald. Een dergelijk verschil in behandeling tussen straf- en bestuursrechtelijke boeten, die meer en meer in elkaar overlopen, is onverdedigbaar.⁵

Deze verschillen in behandeling leiden er op zich al toe dat kan worden aangenomen dat er sprake is van strijdigheid met de artikelen 6 en 14 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

C. Strijdigheid met artikel 6 EVRM

Volgens de Memorie van Toelichting zal het aantal procedures met 6 % dalen. In het bestuursrecht is de verwachte daling echter 15-17 % in eerste aanleg en 12-17 % in hoger beroep. De sterkste daling wordt echter verwacht bij belastingzaken: in eerste aanleg een daling van 45 %, hetgeen voor het hoger beroep ten minste een gelijke daling zal betekenen.

Het is zeer de vraag of met deze bijna halvering van het aantal procedures bij invoering van het hoge griffierecht nog gesproken kan worden van een effectieve toegang tot de rechter, zoals artikel 6 EVRM vereist.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak schrijft in haar commentaar:

“Artikel 6 lid 1 EVRM omvat mede het recht van toegang tot de rechter. Dit recht is niet absoluut: verdragsstaten mogen hieraan beperkingen stellen, zolang de kern van dit recht niet wordt aangetast. Heffing van griffierechten is een vorm van (financiële) beperking. De NVvR wijst in dit verband ook op art. 14 IVBP en op art. 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [...]. Vereist is onder meer dat de beperking een legitiem doel dient en dat een redelijke verhouding bestaat tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen. [...]

In elk geval valt te vrezen dat regelmatig discussie zal ontstaan of de heffing van griffierecht in concrete gevallen aan de verdragsnorm voldoet.”.

De VHMf onderschrijft deze conclusie, en verwijst nogmaals nadrukkelijk naar hetgeen in onderdeel A.5 hiervoor is aangegeven, namelijk dat de burger een gemakkelijker weg ter beschikking staat: het ontduiken van belasting. Volledigheidshalve zij gewezen op het arrest EHRM 16 november 2010, nr. 24768-10, *Perdiagão v. Portugal*, waarin uitvoerig de betekenis van (de hoogte van) griffierechten (“contributions”) in het kader van de uitleg van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM aan de orde is gesteld.

Conclusie

De drastische verhoging van het griffierecht werpt een hoge drempel op ten aanzien van de toegang tot de rechter. Daarmee zullen de in het EVRM en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde rechten worden geschonden. Wij merken op dat, anders dan het EHRM, dat wel oordeelt in zogenoemde bagatelzaken, het Hof van Justitie van de Europese Unie geen “de minimis”-regel kent.

Dit wetsvoorstel is een rechtsstaat onwaardig

¹ *De vereniging is de rechtsopvolger van de Koninklijke Broederschap van Ontvangers van 's Rijks Belastingen, de Vereniging van inspecteurs van 's Rijks belastingen en de Vereniging van Overheidsaccountants.*

² *Kamerstukken II 2011/12, 33 071.*

³ *Samengevat in P.J. van Amersfoort, Het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten - een brug te ver, WFR 6918/1032.*

⁴ *Folkert Jensma, De rechter krijgt een slot op de deur, NRC Handelsblad 4 juni 2011.*

⁵ *De Afdeling advisering van de Raad van State is om die reden van mening dat bestuursrechtelijke boeten uitgezonderd moeten worden van het griffierecht, Kamerstukken II 2011/12 33 071, nr. 4.*

Het beeld van de ambtenaar

door Jurjen Glazenburg

De afgelopen tijd heb ik een aantal stukken gelezen waaruit blijkt dat onze baas anders is gaan kijken naar zijn ambtenaren. Omdat ik een wezenlijk ander beeld heb van de rol van een ambtenaar dan uit deze stukken naar voren komt, vond ik een reactie op zijn plaats.

Als "architect van mijn eigen loopbaan" heb ik eens goed gekeken naar wat mij drijft om elke dag weer mijn best te doen voor deze baas. Zolangzamerhand realiseer ik mij dat één van mijn drijfveren is, dat ik het fijn vind mij in te zetten voor wat je groots "de publieke zaak" noemt. Ik word blij van het goed uitvoeren van wet- en regelgeving, zonder daarbij overigens de belangen van de goedwillende burger in kwestie uit het oog te verliezen. Zo heb ik de afgelopen jaren dan ook een aantal verzoeken om de toepassing van de hardheidsclausule van harte ondersteund. Mijn werk geeft mij het gevoel bij te dragen aan een groter geheel, door van mij te vragen niet een particulier belang, maar het belang van de wet, of liever het recht, te vertegenwoordigen. Let wel: ik sluit niet uit dat ik daar ooit anders over zal denken, maar dit zie ik de komende jaren als mijn pad.

Voor deze keuze krijg ik een hoop terug; een werkomgeving met fijne collega's en een hoop vrijheid in de wijze waarop ik mijn werk doe. Ook lever ik daar iets voor in. Ik heb regelmatig last van de overmaat aan verantwoording die ik moet af leggen in niet altijd handelbare systemen, mijn salaris is, zo blijkt uit onderzoek, niet marktconform en de kansen op een leuke lease-auto zijn stukken kleiner.

Kortom, ik kies bewust voor het dienen van de publieke zaak.

In mijn omgeving tref ik veel meer mensen met deze drijfveer aan. Onze baas lijkt echter voor deze drijfveer steeds minder te voelen. In het Middellangetermijnplan voor de Belastingregio's (MLTP) wordt bijvoorbeeld een model geschetst dat in andere stukken het "doorgroeimodel" genoemd wordt. In een stuk naar aanleiding van het MLTP

lees ik dan dat het "doorgroeimodel zal leiden tot een evenwichtiger leeftijdsopbouw van de medewerkers, tot een betere match tussen werk en verantwoordelijkheden en daarmee tot beter toezicht en/of kostenbesparingen" en vervolgens dat van "medewerkers zonder doorgroeimogelijkheden (...) uitstroom (wordt, JG) bevorderd".

De bedoeling van het systeem is dus, mede, bezuiniging en uitstroom.

Een ambtenaar lijkt vooral jong, goedkoop en flexibel te moeten zijn. Bovendien dient hij snel weer weg te zeuren.

Een (Rijks)citaat¹ luidt: "Leuk dat je hier komt werken, maar we verwachten wel dat je over een poosje weer iets anders gaat doen."

De baas stelt als feit vast dat lifetime employment "uit" is, en stelt bovendien dat de werknemer dat ook graag wil. Zo wordt het een "self-fulfilling prophecy".

Beide stellingen snijden geen hout: ik denk dat er een grote categorie mensen is die behoefte heeft aan stabiliteit, in hun directe leefomgeving (dorp, stad), maar ook in hun werk. Deze behoefte wordt vergroot door het hebben van kinderen en een hypotheek. Zo lang deze werknemers goed functioneren zou hun werkgever geen reden moeten zoeken om deze mensen kwijt te raken.

De enkele stelling "omdat we nu eenmaal geen lifetime-employment willen" is volslagen absurd.

Wie heeft er last van dat mensen zich dagelijks inzetten voor een baas, zolang ze dat goed doen? Het maakt toch niet uit dat bij hun pensionering blijkt dat ze dat al die tijd voor één baas gedaan hebben? Ook een organisatie heeft behoefte aan stabiliteit. Mocht iemand niet goed functioneren, dan moet je met die persoon aan de slag. Daar hoeft je niet je hele personeelsbestand elke paar jaar voor op de kop te zetten.

Mijn idee is dat een goed functionerende medewerker, ook al is de groei er even uit, de organisatie altijd verrijkt. Mensen die bereid zijn om de publieke zaak te dienen, gooi je er niet uit omdat ze niet aan je toekomstige verwachting voldoen!

Daarbij speelt mee dat je, als je de publieke zaak wilt die-



Foto: W.M.P.H. en M.L. Bakx | Collectiebeheerder: Het Utrechts Archief

Afbeelding van het door L. Dusée vervaardigde beeld "De Gekooide Ambtenaar" op de Ganzenmarkt te Utrecht.

nen, enkel bij de overheid terechtkunt. Als je bijvoorbeeld wegens "gebrek aan groei" bij een van de Big Four wordt gevraagd eens elders te gaan kijken, zijn er andere niveaus waarop je toch in dezelfde hoek werkzaam kunt blijven. Voor iemand die zich in wil zetten voor het publieke belang is dat niet mogelijk. Een belangrijke drijfveer voor veel ambtenaren wordt daarmee ontkend.

De visie op de arbeidsmarkt die onze baas uitdraagt, leidt naar mijn mening tot een focus op de korte termijn. In organisaties met een groot verloop, zoals onze baas die voor ogen lijkt te hebben, is geen "geheugen" meer aanwezig, geen gevoel voor historie. De organisatie weet niet meer waarom iets gedaan wordt zoals het gedaan wordt.

Uiteraard houdt mijn verhaal geen veroordeling in van medewerkers die een ander pad kiezen en buiten de overheid aan de slag gaan, of niet de behoefte hebben lang bij een werkgever te blijven.

Slecht functionerende werknemers verdienen intensieve aandacht, die er uiteindelijk best toe kan leiden dat de medewerker vertrekt.

Ik ben echter van mening dat er ruimte moet blijven voor werknemers die wel de insteek hebben langer bij een organisatie te blijven werken. Of dat nu vooraf is, of na vijftig jaar blijkt.

Iedereen die zich in wil zetten voor de publieke zaak en die deze taak naar behoren vervult dient binnen boord te blijven. Dat is goed voor de medewerker en voor de organisatie en daarmee goed voor de maatschappij.

¹ "Geen baan voor het leven, wel breed inzetbaar" Nieuwsbericht Rijksweb 4 juli 2011

VHMF Symposium

12 april 2012

De symposiumcommissie¹ is alweer enthousiast bezig met de voorbereiding van het symposium 2012. Ditmaal is dit weer een coproductie van NOB en VHMF.

Evenals in voorgaande jaren zal het symposium 's morgens worden voorafgegaan door onze Algemene ledenvergadering. Tussen de middag kunt u, indien gewenst, tegen betaling gebruik maken van het lunchbuffet.

Het gaat over ethiek in de fiscaliteit, ook wel aangeduid als 'fair play & fair share'. Gerenommeerde wetenschappers als Richard Happé en Hans Gribnau hebben hier al behartigenswaardige verhandelingen over geschreven. Het symposium krijgt de intrigerende titel mee "**Laveren tussen koopman en dominee**".

Het belooft een bruisende middag te worden, niet in het minst omdat we het Nederlands Debat Instituut bereid hebben gevonden de discussie aan te zwengelen en in goede banen te leiden. Hoe we dat precies gaan doen blijft nog even een verrassing. In ieder geval richten we de schijnwerpers op heikele onderwerpen als:

- doel en strekking van de wet
- uitvoering en toezicht
- fair play en fair share
- ethiek
- techniek
- internationale verwevenheid

Het symposium vindt plaats op 12 april 2012 in de Beatrixzaal van de Jaarbeurs te Utrecht. Dagvoorzitter is professor mr. Jan van der Geld, hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg.

Prof. dr. Stan Stevens, hoogleraar aan diezelfde universiteit, zal eveneens een bijdrage leveren. Maar ook van de deelnemers zelf wordt een belangrijke inbreng gevraagd: u krijgt ruimschoots de gelegenheid het debat aan te gaan over kwesties die ons als beoefenaren van het (belasting) recht na aan het hart liggen.

Programma-opzet

- 9.00 - 12.00 uur Algemene Ledenvergadering VHMF
- 12.00 - 13.00 uur Lunch voor genodigden en leden
- 13.00 - 16.30 uur Symposium van NOB en VHMF
"Laveren tussen koopman en dominee"
- 16.30 - 18.00 uur Borrel

¹ De symposiumcommissie bestaat uit Wilma Kamminga, Letty Huijbers, Thijs Hellegers en Paul Gunnewijk (allen VHMF); vanuit de NOB participeert prof. mr. dr. Philippe Albert.



E-mail

In de huidige communicatie is e-mail niet meer weg te denken. Ook voor onze vereniging is dit medium van belang om de leden snel op de hoogte te brengen van het nieuws. Helaas hebben we van een aantal leden geen e-mailadres. Ook blijkt regelmatig dat het e-mailadres is gewijzigd zodat berichten met een foutmelding retour komen.

Voor de leden die actief werkzaam zijn bij de Belastingdienst kunnen we ons behelpen met het externe mailadres van de Belastingdienst, hoewel het de voorkeur verdient het mailverkeer te voeren via het privé e-mailadres. Voor postactieve leden geldt dat ze zonder een bekend mailadres slechts schriftelijk via de post bereikbaar zijn. Dit is traag en bewerkelijk en bovendien gezien de posttarieven een kostbare zaak, zodat we dit beperken tot de hoogst noodzakelijke contacten.

We roepen daarom alle leden op om hun e-mailadres te verstrekken aan de secretaris zodat u ook op de hoogte blijft van het laatste nieuws. Ook vragen we om een wijziging van het mailadres steeds door te geven.

U kunt uw e-mailadres doorgeven via het mailadres jwj.swinkels@planet.nl

Hans Swinkels
Secretaris VHMf

mail E-mail E-mail E-mail E-mail E-mail E-mail

Mutaties Ledenbestand

VERENIGING VAN HOGERE AMBTENAREN BIJ HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

Nieuwe leden

01-09-2011	mr. S.K.H. Blok	Min DGBJZ/Den Haag
01-09-2011	T.A.M. Vrouwenvelder	CFD/Utrecht
01-10-2011	mr. M. van der Ploeg	Rivierenland
01-12-2011	mr. L.C.E. Jentink	Rijnmond/Rotterdam

Naar postactief

01-06-2011	drs. H. Luiten	Oost/Enschede
01-08-2011	mr. J.M.M. Creemers	Amsterdam/Amsterdam
02-08-2011	G. Muller-Plasman	Oost/Almelo
01-09-2011	drs. M.M.J. van Schijndel	Rivierenland/Arnhem
01-10-2011	Th.J.E.M. van den Eijnden	Zuidwest/Breda
01-11-2011	drs. G.H. van der Veen	Rivierenland/Gorinchem
01-11-2011	mr. J. Vrieze	BCA/Apeldoorn
01-12-2011	C.A. van den Broek RA	Min RAD/Den Haag
01-12-2011	mr. K.J. Vijfschagt	Noord/Groningen
01-01-2012	drs. J.C.A. Bakker	Rijnmond/Rotterdam
01-01-2012	J.F. van Dorp RA	Oost/Enschede
01-01-2012	drs. L.E. van Zanten	Landelijk kantoor Belastingregio's/Utrecht

Overleden

26-05-2011	A.J. van Soelen	Postactief
23-06-2011	mr. R.F. Klijnsma	Postactief
25-06-2011	J. Roelofs	Postactief
17-07-2011	E.W. Merckelbach RA	Postactief
12-10-2011	J.C.J. Stinissen	Postactief

Verhouding belasting-ambtenaar en fiscus

door Jaques Dijkgraaf, Advocatenkantoor Dijkgraaf



De verhouding tussen de belastingambtenaar en de fiscus is niet altijd even eenvoudig. Voor alle belastingambtenaren spreekt het voor zich dat van hen een zuivere belastingmoraal wordt verwacht, maar om die kennis ook in de praktijk te brengen valt niet altijd mee.

De belastingdienst als werkgever besteedt daarom veel aandacht en tijd aan het voorschrijven van regels en geboden over hoe de belastingambtenaar zich als belastingplichtige moet gedragen.

In dit artikel besteed ik aandacht aan deze regels, zoals die anno 2011 deel uitmaken van de ambtelijke rechtspositie en aan de wijze waarop die door de rechterlijke macht worden beoordeeld.

Aangezien deze regels een specifiek onderdeel zijn van het vraagstuk van de ambtelijke integriteit zal ik eerst in een korte terugblik stilstaan bij de totstandkoming van de huidige opvattingen over de integere ambtenaar.

De verhoogde aandacht voor integriteit

De overtuiging dat de ambtenaar als dienaar van Kroon en dus als dienaar van het algemeen belang, van onbesproken gedrag moet zijn is nog niet zo oud. Tot aan de jaren dertig van de vorige eeuw bestonden er nog niet of nauwelijks voorschriften voor integriteit en onkreukbaarheid.

Dit werd anders met de introductie in 1933 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement. In artikel 50 van dit

ARAR werd de norm van de fatsoenlijk handelende ambtenaar gecodificeerd. De tekst luidde als volgt.

Hoofdstuk VII

Overige rechten en verplichtingen van den ambtenaar

Artikel 50 [van 13-06-1933 - 31-10-1992]

1. De ambtenaar is gehouden, de plichten uit zijn ambt voortvloeiende, nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zooals een goed ambtenaar betaamt.
2. Hij behoort zich te onthouden van het bezigen van vloeken en van ruwe of onzedelijke taal.
3. Het is den ambtenaar verboden om in dienst of bij gekleed gaan in uniform insignes of andere onderscheidingsteekenen of in dienst uniformkleedingstukken te dragen, een en ander voor zoover die niet van Regeeringswege zijn verstrekt of voorgeschreven of tot het dragen daarvan niet door Onzen Minister, Voorzitter van den Raad van Ministers, vergunning is verleend. Dit verbod is niet toepasselijk ten aanzien van vreemde ordeteekenen met Ons verlof aangenomen.

Deze norm gold tot 1992. In juni van dat jaar hield minister len Dales in Apeldoorn op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten haar beroemde speech over integriteit. Deze speech wordt algemeen gezien als het startpunt voor de verhoogde aandacht voor integer bestuur. In het vervolg op die speech heeft len Dales vele beleidsinitiatieven genomen, met als gevolg dat er in alle onderdelen van de overheid nu permanente aandacht is voor integriteit.

Niet alleen werd de tekst van artikel 50 aangepast, maar er werd binnen alle geledingen van de overheid ook actief geprobeerd deze abstracte norm te concretiseren en tot gedragsregels te vertalen.

Het huidige artikel 50 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement luidt vanaf 31 oktober 1992 als volgt:

1. De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt.
2. Het is de ambtenaar verboden in dienst uniformkleedingstukken te dragen, tenzij deze van regeringswege zijn verstrekt of voorgeschreven.
3. Het is de ambtenaar verboden bij gekleed gaan in uniform insignes of andere onderscheidingstekens te dragen, tenzij deze van regeringswege zijn verstrekt of voorgeschreven of tot het dragen daarvan door Onze Minister-President vergunning is verleend.

Het expliciete verbod van het gebruik van ruwe taal is verdwenen, maar dat betekent niet dat de ambtenaar in het vervolg mag vloeken en schelden tijdens de uitoefening van zijn dienst, maar hierover straks meer als ik de open norm van het eerste lid van artikel 50 ARAR nader toelicht.

DE ALGEMENE GEDRAGSNORM

Het eerste deel van het eerste lid van artikel 50 slaat op een tweetal plichten.

De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen

Allereerst wordt hier bedoeld op verplichtingen die voort-

vloeien uit de wet of uit andere algemeen verbindende voorschriften. Ten tweede wordt bedoeld op werkinstructies die specifiek voor de functie van de betreffende ambtenaar gelden.

Naleven van algemeen verbindende voorschriften

Uit artikel 1 van de Grondwet (het non discriminatievoorschrift) volgt dat de Nederlanders voor de wet gelijk zijn. Maar vanuit een bepaald perspectief bezien is het niet overdreven te constateren dat voor de fiscale wetgeving de belastingambtenaar toch net "ietsje meer gelijk" is dan zijn medeburgers.

Zo staat er in artikel 8 van de Algemene wet der Rijksbelastingen dat ieder die daartoe door de Inspecteur wordt uitgenodigd verplicht is (tijdig) aangifte te doen. Sancties op overtreding van dit voorschrift zijn in de fiscale wetgeving opgenomen. De belastingambtenaar loopt in dat geval ook het risico op een tenlastelegging vanwege het vermoeden van plichtsverzuim.

Naleven van instructies en richtlijnen

De tweede categorie bestaat uit het geheel van instructies en richtlijnen die specifiek gelden voor de functie. Voorbeelden hiervan zijn de regels omtrent de werktijden als vastgelegd in de dienstroosters, de richtlijnen voor het gebruik van de door de dienst ter beschikking gestelde bedrijfsmiddelen (internet), werkkleding of de richtlijnen voor de wijze waarop de telefoon moet worden beantwoord.

Er zijn ook regels van buiten de overheid die van belang zijn voor bepaalde functionarissen. Denk bijvoorbeeld aan de NIVRA gedragsregels voor de accountants. Die regels zijn niet uitgevaardigd door het bevoegd gezag, maar gelden ook voor de registeraccountant in overheidsdienst.

Zich gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt

Dit tweede onderdeel van het eerste lid van artikel 50 ARAR is veel diffuser en vraagt van het bevoegd gezag een actieve rol in het formuleren en bekendmaken van deze gedragsregels. De vraag is immers: Wat is er betamelijk voor een ambtenaar? Die vraag leidt tot sociale normering; tot maatregelen die de schending van de integriteit moeten voorkomen.

Sociale normering

Het is met name voor de invulling van deze norm dat de speech van len Dales grote betekenis heeft gehad. Naar aanleiding van deze speech hebben alle overheidssectoren zich afgevraagd:

Wat zijn onze manieren? Wat vinden wij binnen onze organisatie nog wel en wat niet meer aanvaardbaar?

Deze vragen hebben niet noodzakelijkerwijs te maken met gedragingen die rechtstreeks voortvloeien uit de ambtelijke dienstverhouding.

Bijvoorbeeld:

- Mag je het krantje van de postduivenvereniging vermenigvuldigen op kantoor?

- Mag je met de telefoon van kantoor even naar huis bellen?
- Mag ik een niets verhullende foto van een pin up girl in de koffiekamer hangen?
- Hoe vaak mag je te laat komen voor de mondelinge waarschuwing overgaat in een disciplinair traject

24 uur per dag ambtenaar

Met het stellen van eisen aan de integriteit van de ambtenaar in het kader van de dienstuitoefening zal niemand problemen hebben. Dat kan echter anders liggen voor het stellen van eisen aan activiteiten buiten werktijd of in omstandigheden die geen enkele relatie hebben met de ambtelijke dienstuitoefening. Toch wordt ook onder die omstandigheden integriteit en onkreukbaarheid van de ambtenaar verlangd.

Twee voorbeelden van ambtenaren die niet goed aanvoelden wat nog wel en wat niet meer kon:

- Een belastingambtenaar maakt van een van de schoonmaaksters, die mee wil doen aan de miss Zeeland-verkiezing, na sluitingstijd op vrijdagavond 19.30 uur een aantal zeer prudente portretfoto's, die zij naar het organiserend modellenbureau kan sturen.
- De beleidsambtenaar van de sector Welzijn, tevens voorzitter van het buurtcomité voor een opvangplek voor de hangjongeren, geeft tijdens werktijd in zijn hoedanigheid van voorzitter van het buurtcomité een zeer kritisch interview aan de krant, waarin hij zijn wethouder afvalt. Zijn beroep op de vrijheid van meningsuiting biedt geen soelaas.

Regelgeving binnen de Belastingdienst

Met de verhoogde aandacht voor "een integere overheid" werd dit onderwerp ook publicitair gevoeliger. De leiding van de belastingdienst zag zich dan ook genoodzaakt duidelijke kaders te schetsen, waarbinnen "de goede ambtenaar" zich in zijn vrije tijd zonder gevaar voor reprimandes kon bewegen. U vindt deze regels in hoofdstuk 10 RPVB.

Nevenwerkzaamheden en nevenactiviteiten

In zijn algemeenheid geldt op grond van artikel 61 ARAR voor de ambtenaar de verplichting aan het bevoegd gezag te melden welke nevenactiviteiten of nevenwerkzaamheden hij verricht.

Nevenactiviteiten die de belangen van de dienst kunnen raken, voor zover die in verband staan met zijn functievervulling, kunnen door het bevoegd gezag verboden worden (artikel 61 lid 4 ARAR).

Absoluut verbod: Politieke werkzaamheden in het Parlement

Er zijn ook enkele functies waarvoor in de wet een verbod is opgenomen. Volgens de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement is het niet toegestaan lid te zijn van een van de parlementen en tegelijk belastingambtenaar. Voor dit werk geldt dus een absoluut verbod.

Overige politieke functies

Bij overige politieke functies geldt dat verbod niet, maar als er sprake is van een substantiële weektaak kan voor dat

werk buitengewoon verlof worden verleend. Gedurende die tijd wordt de ambtenaar dus ontheven van de hem opgedragen werkzaamheden.

Absoluut verbod: beveiligingswerk

Voor de belastingambtenaar geldt nog een specifiek verbod als die een buitengewone opsporingsbevoegdheid (BOA) heeft. Op grond van artikel 5 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus mogen de BOA's niet bij dergelijke bureaus werken of zo'n bureau als eigen ondernemer in stand houden.

Verboden fiscale werkzaamheden/activiteiten

Voor de belastingambtenaar is in hoofdstuk 1.3.3. RPVB een nadere uitwerking opgenomen van dat vierde lid van artikel 61 ARAR.

In het RPVB staat dat "in ieder geval" de volgende nevenwerkzaamheden verboden zijn:

- Verrichten van werkzaamheden voor personen die hun fiscale verplichtingen niet nakomen;
- Invullen aangiftebiljetten of schrijven verzoek/verweerschriften voor derden*
- Het bijhouden van administraties, boekhoudingen en dergelijke voor personen of organisaties die vallen onder de inkomsten-, omzet- of vennootschapsbelasting.
- Het tegen beloning geven van voorlichting over het invullen van aangifteformulieren tenzij dit geschiedt in het kader van een cursus/opleiding;
- Verrichten van werkzaamheden voor incassobureaus
- Optreden als inleider op commerciële congressen (tenzij toestemming verkregen)
- Optreden als examinator, docent (tenzij toestemming verkregen).

* Uitzonderingen

Van het verbod op het invullen van aangiften is uitgezonderd:

- de hulp aan een zeer beperkt aantal relaties in de persoonlijke levenssfeer
- invullen aangiften in het kader van vakbondsactiviteiten
- de hulp aan bekenden voor wie gezorgd wordt.

Voorkomen schijn van belangenverstreming: Ambtenaar is ook aanspreekbaar op onzekere in de toekomst gelegen gebeurtenissen

De norm "Zich gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt" is inmiddels zo ruim ingevuld dat niet alleen daadwerkelijke gedragingen binnen en buiten diensttijd door die norm worden beheerst.

De ambtenaar wordt in de rechtspraak en de regelgeving ook verplicht zich te onthouden van gedragingen die mogelijk in de toekomst tot bepaalde gebeurtenissen kan leiden.

Met andere woorden ook voor gedragingen, die wellicht leiden tot gebeurtenissen die zich (nu nog) niet voordoen, maar waarbij het risico bestaat dat die zich wellicht wel gaan voordoen als gevolg van het gedrag van de ambtenaar, geldt een verbod. Deze nogal mystieke formulering slaat op een bijna ongrijpbare eis aan de integere ambtenaar: het voorkomen van de schijn van belangenverstreming.

Aldus wordt de ambtenaar verplicht zich bij al zijn activiteiten buiten diensttijd af te vragen of hij wellicht iets gaat doen dat de overheid mogelijkwerwijs in problemen zou kunnen brengen. Als dat het geval is moet hij eerst ontheffing krijgen van het verbod op de betreffende nevenactiviteit alvorens hij daarmee een aanvang kan maken.

Het hanteren van deze norm vraagt van het bevoegd gezag een zeer delicate afweging, waarbij naar mijn ervaring het belang van het tegengaan van mogelijk negatieve publiciteit met enige regelmaat zwaarder wordt gewogen dan het welbevinden van de belastingambtenaar.

Hier wordt de ambtenaar gevraagd zich zo te gedragen dat hij niet de schijn wekt van onoorbaar gedrag, anders gezegd hij moet voorkomen dat *“de mensen zullen denken dat hier misschien iets niet pluis is”*.

Ook buiten werktijd worden integriteit en onkreukbaarheid van de ambtenaar verlangd.

Aldus worden ook de (gevolgen van) activiteiten die (nog) niet worden uitgevoerd, maar slechts bestaan in het stadium van plannen maken, belast met de norm van *“de goede ambtenaar”*.

Dat die eis soms tot heel opmerkelijke verboden leidt laat de casus zien van de deurwaarder, die werk deed als vrijwilliger in een homobar. Deze deurwaarder was vader van een 18-jarige zoon, die onlangs uit de kast was gekomen. Deze vader had daar ontzettende moeite mee, maar wilde zijn zoon niet in de steek laten.

Met het oogmerk het nieuwe leven van zijn zoon beter te begrijpen ging hij in een café in een naburige stad bierglazen ophalen en spoelen. Dit vrijwilligerswerk in deze homobar hielp hem enorm bij het opnieuw invullen van de relatie met zijn zoon. Hij kreeg er nieuwe kennis en ook de uitbaatster van het café was zeer tevreden over haar nieuwe kracht.

Toen zijn leidinggevende hier van hoorde werd hem deze nevenactiviteit direct verboden. De horeca is een risicosector vanuit fiscaal perspectief en het risico is te groot dat de belastingambtenaar de café-eigenaar fiscale informatie doorspeelt. De rechtbank Breda liet dit verbod in stand. Zie voor een vergelijkbare casus bij de rechtbank Breda (2 oktober 2001) over een politieagent (LJN: AD5006)

Misbruik bedrijfsmiddelen / geen giften / niet meebieden bij executievelingen

De schijn van belangenverstremgeling doet zich in het bijzonder voor op het terrein van het misbruik van de bij de belastingambtenaar aanwezige kennis.

Een belangrijk voorschrift om dit risico in te dammen is het verbod de informatie uit de belastingssystemen voor iets anders dan voor de dienstuitoefening (zie 1.3.7 RPVB *“misbruik bedrijfsmiddelen”*).

Dat de ambtenaar geen giften mag ontvangen is in dat kader ook niet onbegrijpelijk (zie RPVB hoofdstuk 14 artikel 1.7.4). Net zo min als het verbod voor de belastingambtenaar om mee te bieden op een door de dienst georganiseerde executoriale verkoping (RPVB hoofdstuk 14 artikel 1.7.5).

De insiderregeling: meldplicht financiële transacties

Ook op een ander niveau moet de rijksambtenaar de schijn voorkomen dat hij persoonlijk belang heeft bij de wijze waarop hij zijn functie vervult.

Daartoe zijn er in artikel 61a ARAR nadere voorschriften opgenomen voor het voorkomen van financiële belangenverstremgeling en/of het misbruiken van koersgevoelige informatie. In artikel 62 ARAR is ook expliciet verboden dat de ambtenaar deelneemt aan leveringen aan de openbare dienst.

Artikel 61a

1. Onze Minister wijst de ambtenaren aan die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is. De aangewezen ambtenaar meldt financiële belangen, alsmede het bezit van en transacties met effecten die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling kunnen raken, aan een daartoe aangewezen functionaris.
2. Onze Minister voert een registratie van de op grond van het eerste lid gedane meldingen.
3. De ambtenaar verstrekt nadere informatie of bescheiden met betrekking tot de financiële belangen of het bezit van of de transacties met effecten, indien daarvoor naar het oordeel van Onze Minister of de aangewezen functionaris, bedoeld in het eerste lid, aanleiding bestaat op grond van de melding of na de melding gebleken feiten of omstandigheden.
4. Het is de ambtenaar verboden financiële belangen te hebben, effecten te bezitten of effectentransacties te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of het goed functioneren van de openbare dienst, voorzover dit in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de melding, bedoeld in het eerste lid, de registratie, bedoeld in het tweede lid, en het verbod, bedoeld in het vierde lid.

Deelneming aan aannemingen en leveringen

Artikel 62

1. Het is de ambtenaar verboden, middellijk of onmiddellijk deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van openbare diensten, tenzij daarvoor toestemming is verleend.
2. Hij is verplicht zich te gedragen naar hetgeen voor hem is bepaald ten aanzien van het deelnemen, middellijk of onmiddellijk, aan aannemingen en leveringen ten behoeve van anderen.

Aangezien binnen het ministerie van Financiën misbruik van voorkennis in sommige functies een reëel risico is, heeft de minister besloten artikel 61a lid 4 ARAR volledig te implementeren en net als in de bancaire sector voor haar ambtenaren een insiderregeling opgenomen (zie hoofdstuk 14 RPvB onder artikel 1.3.2.)

Bij het behandelen van een vraag over plichtsverzuim verdienen de materiële aspecten van de zaak minstens even veel aandacht als de procedurele aspecten.

De ambtenaar die werkt met koersgevoelige informatie kan als insider worden aangewezen en moet vervolgens inzage geven in zijn financiële belangen bij de compliance-officer.

Indien het aandelenpakket van de betreffende ambtenaar riskante deelnemingen bevat wordt in overleg met de compliance-officer een aanpassing van het aandelenpakket afgesproken.

Specifieke eisen uit de jurisprudentie

Bij de beoordeling door het bevoegd gezag wordt ten aanzien van de eigen ambtenaren een eis verhoogde zorgvuldigheid aangehouden.

Die beleidslijn wordt door de Centrale Raad van beroep onderschreven. Onder andere in de uitspraak van 29 november 2007 overwoog de Raad (LJN: BC0487)

5.7.1. De Raad is van oordeel dat appellant terecht hoge eisen stelt aan ambtenaren van de Belastingdienst voor wat betreft hun integriteit, in het bijzonder wat betreft het nakomen van hun fiscale verplichtingen. De Raad acht het niet onredelijk dat appellant, mede met het oog op het aanzien en de geloofwaardigheid van de Belastingdienst, deze hoge eisen eveneens stelt

aan ambtenaren van de dienst die, zoals betrokkene, geen specifiek fiscale functie bekleden.

Die eis is betekend volgens de voorzieningenrechter Alkmaar onder meer dat van de belastingambtenaar bij het doen van de aangifte een onderzoeksplicht wordt verondersteld als de betrokkene wist of sterker nog als hij had moeten weten dat de behandeling van een bepaalde post fiscaal niet helemaal onomstreden is. Hier werd zelfs van de ambtenaar verwacht dat hij met de inspecteur der belastingen over die post in overleg had moeten treden. Of die opvatting ook door de Centrale Raad wordt gedeeld is (nog) niet duidelijk.

Toerekenbaarheid

Zodra het feitencomplex is vastgesteld en het bevoegd gezag tot het oordeel is gekomen dat hier sprake is van plichtsverzuim heeft zij in beginsel de discretionaire bevoegdheid een straf op te leggen.

Alvorens zij hier gebruik van kan maken dient echter eerst nog te worden vastgesteld of de betreffende gedraging aan de ambtenaar is toe te rekenen.

In de jurisprudentie wordt over het algemeen slechts van toerekenbaarheid afgezien als de gedraging de betrokkene op medische of psychische gronden niet aan te rekenen is. Bijvoorbeeld het handelen onder invloed van alcohol of drugs is niet op zichzelf een verontschuldigende factor. Dit is slechts anders als de verslaving zelf door een psychisch defect wordt veroorzaakt (TAR 2009,79).

Zo kon de politieagent die als Sinterklaas verkleed door rood licht reed en, eenmaal aangehouden, naar alcohol bleek te ruiken, zich niet beroepen op de post traumatische stress stoornis die hem af en toe naar de drank deed grijpen. De Centrale Raad overwoog in overweging 4.2.1. fijntjes

Weliswaar heeft appellant een brief van de psychiater B. van 18 december 2002 overgelegd waarin is gesteld dat angst op dat moment het gezonde verstand van appellant oversteeg en dat hij in die gemoedstoestand van het politiebureau is weggelucht, maar deze stelling is op geen enkele wijze onderbouwd en berust dan ook kennelijk op door appellant zelf ter zake afgelegde verklaringen.

Voorts komt uit de gedingstukken naar voren dat appellant tegen de verbaliserende agente heeft gezegd dat het rijden onder invloed van alcohol hem zijn baan zou kunnen kosten en dat hij meende door het politiebureau te verlaten zich niet schuldig te maken aan het strafbare feit het ondergaan van de ademanalyse te weigeren, omdat hem daartoe nog geen bevel was gegeven. Een en ander wijst erop dat appellant bij zijn beslissing het politiebureau te verlaten een min of meer rationele afweging heeft gemaakt. Onder voormelde omstandigheden kan de Raad niet tot het oordeel komen dat het plichtsverzuim appellant in betekende mate niet is toe te rekenen. (TAR 2006,41)

PROCEDUREVOORSCHRIFTEN

Indien de in artikel 50 ARAR positief beschreven norm wordt geschonden (zie 80 ARAR) dan treedt het bepaalde van hoofdstuk VIII van het ARAR in werking.

Tot slot van dit artikel zal ik stilstaan bij de op te leggen straffen en enkele procedurele aspecten.

De procedure

Bij het behandelen van een vraag over plichtsverzuim verdienen de materiële aspecten van de zaak minstens even veel aandacht als de procedurele aspecten. Een disciplinair traject kent daarom in aanvang veel aandacht voor het verzamelen van relevante feiten.

Vanwege het ingrijpende karakter van het opleggen van een disciplinaire straf zijn er verschillende momenten van heroverweging in de procedure opgenomen. Deze ziet er als volgt uit:

- verdenking
- schriftelijke tenlastelegging
- mondelinge en of schriftelijke verantwoording
- voorgenomen besluit tot bestraffing (bedenkingen tegen dit voornemen binnen 14 dagen)
- primair besluit (bezwaar binnen zes weken)
- besluit op bezwaar (beroep bij de rechtbank binnen zes weken).

Verdenking/Schriftelijke tenlastelegging

Een disciplinair traject begint altijd met de verdenking dat een ambtenaar iets fout heeft gedaan. Die verdenking is op dat moment nog ongefundeerd. Er is een signaal dat er iets mis is dat moet worden uitgezocht.

Een zeer belangrijke bescherming van de ambtelijke rechtspositie is de eis dat aan de ambtenaar duidelijk moet zijn waar de verdenking betrekking op heeft. In de jurisprudentie wordt daarvoor als uitgangspunt aangenomen dat er een schriftelijke tenlastelegging moet zijn (zie Centrale Raad van Beroep van 14 mei 1992)

Die schriftelijkheidseis geldt niet als absolute voorwaarde voor een zorgvuldige procedure. Twee jaar later op 14 oktober 1994 zegt de Raad namelijk dat het ontbreken van een schriftelijke tenlastelegging het besluit niet onzorgvuldig doet zijn als aan de ambtenaar zonneklaar was voor welk gedrag hij zich moest verantwoorden.

Mondelinge en of schriftelijke verantwoording

Voor de reactie van de ambtenaar is wel een procedurevoorschrift van kracht. In artikel 82 staat tegenover wie de verantwoording moet worden afgelegd en hoe hier verslag van moet worden gedaan.

Artikel 82

1. Indien de ambtenaar verantwoording aflegt doet hij dit ten overstaan van het gezag dat tot de voorgenomen strafoplegging bevoegd is, of van een door dit gezag aangewezen autoriteit, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt bepaald. Indien deze bevoegdheid bij Ons berust, geschiedt de verantwoording ten overstaan van Onze Minister of van een door deze aange-

wezen autoriteit. Het gezag, ten overstaan waarvan de verantwoording zal plaats vinden, bepaalt of deze mondelinge of schriftelijke verantwoording zal geschieden, met dien verstande dat bij schriftelijke verantwoording de ambtenaar op zijn verzoek gelegenheid wordt gegeven tot nadere mondelinge toelichting.

2. Van de mondelinge verantwoording en van een eventuele nadere mondelinge toelichting wordt aanstonds proces-verbaal opgemaakt, dat na voorlezing wordt getekend door hem, te wiens overstaan de verantwoording heeft plaats gevonden, en door de ambtenaar. Weigert de ambtenaar de ondertekening, dan wordt daarvan in het proces-verbaal, zo mogelijk met vermelding van de redenen, melding gemaakt. Een afschrift van het proces-verbaal wordt aan de ambtenaar uitgereikt.

Voorgenomen besluit

Zodra de verantwoording is geweest buigt het bevoegd gezag zich over de volgende drie vragen:

1. kloppen de feiten, die in de verdenking zijn genoemd, met de werkelijkheid?
2. zijn de na onderzoek vastgestelde feiten aan de ambtenaar toerekenbaar?
3. als ze hem toerekenbaar zijn leveren die feiten dan een schending van een voorschrift op of een gedrag dat hem als ambtenaar niet betaamt?

Bij de vraag van de toerekenbaarheid wil ik er op attenderen dat in de praktijk hier eigenlijk alleen medische argumenten een rol kunnen spelen. Het is echter ook denkbaar dat rekening wordt gehouden met de karakterstructuur van de betreffende ambtenaar. Als de antwoorden op deze drie vragen bevestigend zijn komt de vraag van de straf aan de orde.

STRAFFEN

Bij de keuze van de op te leggen straf spelen de volgende elementen een belangrijke rol. Allereerst is er de wettelijke beperking tot de in artikel 81 ARAR genoemde straffen. Straffen die niet in het ARAR staan mogen niet worden opgelegd.

Artikel 81

1. De disciplinaire straffen, welke kunnen worden opgelegd, zijn:
 - a. schriftelijke berisping;
 - b. buitengewone dienst op andere dagen dan zondag en de voor de ambtenaar geldende kerkelijke feestdagen, zonder beloning of tegen een lagere dan de normale beloning en wel voor ten hoogste 6 uren met een maximum van 3 uren per dag;
 - c. vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie met ten hoogste 1/3 van het aantal uren, waarop in het desbetreffende kalenderjaar aanspraak bestaat;
 - d. geldboete van ten hoogste € 22;
 - e. gehele of gedeeltelijke inhouding van salaris tot een bedrag van ten hoogste het salaris over een halve maand;
 - f. vaststelling van het salaris op een bedrag in de voor de ambtenaar geldende salarisschaal dat maximaal twee jaarlijkse periodieke salarisverhogingen minder bedraagt dan ingevolge de op hem van toepassing zijnde bezoldigingsregeling behoort te gelden, of indien voor het door de ambtenaar be-

klede ambt geen salarisschaal geldt, vermindering van het salaris met ten hoogste 5%, een en ander voor de tijd van niet langer dan twee jaren;

- g. het niet toekennen van periodieke salarisverhogingen gedurende ten hoogste vier jaren;
- h. uitsluiting voor de tijd van ten hoogste vier jaren van indeling in een salarisschaal waarvoor een hoger maximumsalaris geldt, indien zodanige indeling anders volgens de daarvoor geldende regeling zou hebben plaatsgevonden;
- i. indeling in een salarisschaal waarvoor een lager maximumsalaris geldt dan dat verbonden aan de salarisschaal welke ingevolge de van toepassing zijnde bezoldigingsregeling behoort te gelden, een en ander al dan niet voor een bepaalde tijd en met of zonder vermindering van bezoldiging;
- j. verplaatsing, al dan niet met verlening van een tegemoetkoming in mogelijke verplaatsingskosten tot ten hoogste het bedrag, dat in geval van verplaatsing in het belang van de dienst zou kunnen worden verleend krachtens het Verplaatsingskostenbesluit 1989;
- k. schorsing voor een bepaalde tijd met gehele of gedeeltelijke inhouding van bezoldiging;
- l. ontslag.

2. Indien een straf, als bedoeld in het eerste lid onder g, h of i is opgelegd, kan - zo het verdere gedrag van de ambtenaar naar het oordeel van het tot oplegging van de straf bevoegd gezag daartoe aanleiding heeft gegeven - zijn positie met ingang van een bepaald tijdstip geheel of ten dele in overeenstemming worden gebracht met de positie, zoals deze zonder de strafoplegging zou zijn geweest.

3. Bij het opleggen van een straf kan worden bepaald, dat zij niet ten uitvoer zal worden gelegd, indien de ambtenaar zich gedurende een vastgestelde termijn niet schuldig maakt aan soortgelijk plichtsverzuim, als waarvoor de bestraffing plaats vindt, noch aan enig ander ernstig plichtsverzuim en zich houdt aan bij het opleggen van de straf eventueel gestelde bijzondere voorwaarden.

In artikel 84 is bepaald wanneer de straf ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 84

De straf, behalve die van schriftelijke berisping, wordt niet ten uitvoer gelegd, zolang zij niet onherroepelijk is geworden, tenzij bij de strafoplegging onmiddellijke tenuitvoerlegging is bevolen.

STRAFVERMINDERENDE/ STRAFVERMEERDERENDE FACTOREN

Naast die wettelijke beperking is er echter nog een andere afweging die van belang is. Ieder bevoegd gezag moet namelijk beoordelen of er sprake is van strafverminderende of strafverzwarende factoren.

Functie

Een verzwarende factor is de aard van de functie van betrokkene. Van politieambtenaren wordt ontslag niet snel onevenredig beschouwd en dat geldt ook voor, belastingambtenaren of ambtenaren bij Justitie.

Ook het zijn van leidinggevende, of hoger opgeleid en het hieraan verbonden voorbeeldkarakter van de functie of de functionaris is een strafverzwarende omstandigheid.

In het algemeen kan gesteld worden dat het misbruik maken van de positie strafverzwarend werkt. Ook het uitoefenen van een functie die als kenmerk heeft het fungeren als tussenschakel tussen overheid en bedrijfsleven werkt strafverzwarend (CRvB 8 april 1993, TAR 1993, 120).

Een gewaarschuwd man telt voor twee

Een andere strafverzwarende omstandigheid is dikwijls of de betrokkene vooraf gewaarschuwd was dat dergelijk gedrag niet geaccepteerd zou worden of dat dan een disciplinaire straf van ontslag opgelegd zou worden. Ook als er naar aanleiding van dat soort gedrag ten aanzien van de betrokkene al eerder ordemaatregelen waren getroffen, werkt dat strafverzwarend. Een vorm van waarschuwing is ook aan de orde als men wist dat anderen voor soortgelijk gedrag bestraft waren.

De meest vergaande vorm van een waarschuwing is een eerdere strafoplegging. Volgens de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep mag recidive een rol spelen bij de bepaling van de straf, maar moet het gepleegde nieuwe plichtsverzuim wel in een aanvaardbare verhouding staan tot de straf. Bij recidive hoeft dus niet altijd een hogere straf opgelegd te worden dan de eerste keer.

Doorgaand gedrag

Daarnaast mag volgens vaste jurisprudentie bij de bepaling van de strafmaat het doorgaande onjuiste gedrag meegenomen worden, maar dit doorgaande gedrag mag bij deze bepaling niet de overhand krijgen (CRvB 7 november 1991, TAR 1992, 3). Ook als de strafrechter bij de oplegging van de straf al heeft ingecalculereerd dat de betrokken ambtenaar zou worden ontslagen, is dat een argument om dat ontslag ook maar te mogen geven (CRvB 28 april 1994, TAR 1994, 143).

Strafverminderende factoren zijn er uiteraard ook. Bedenk daarbij wel dat de aanwezigheid van strafverminderende factoren niet altijd tot een lagere straf behoort te leiden. Een bepaald plichtsverzuim kan zo ernstig zijn, dat daarop als regel alleen de zwaarste straf past en dat alleen buitengewoon zwaarwegende, de persoon en de positie van de betrokken ambtenaar rakende, omstandigheden strafverminderend zouden kunnen werken (CRvB 22 april 1993, TAR 1993, 130).

Adhesiebetuigingen/jaren goed functioneren

In veel procedures wordt door de ambtenaar aangevoerd dat hij overigens een vlekkeloos arbeidsverleden heeft. Slechts zelden leidt dit argument echter tot een strafvermindering. Sommige ambtenaren willen nog wel eens adhesiebetuigingen verzamelen als ze met een straf bedreigd worden. Voor de rechter tellen deze niet echt mee.

Permissieve cultuur

Ook wordt dikwijls aangevoerd dat er met betrekking tot het

gedrag een permissieve cultuur bestond bij de betrokken werkeenheden. Een dergelijk argument werkt alleen strafverminderend als men kan aantonen dat een dergelijke cultuur bestond en dat deze cultuur door de dienstleiding werd getolereerd.

Bij die cultuur behoort ook de algehele situatie bij de werkeenheden die soms chaotisch en ongeorganiseerd kan zijn. Het ontbreken van richtlijnen hoe met bepaalde situaties om te gaan, bijvoorbeeld bij het aannemen van giften of seksuele relaties met een collega wordt nog wel eens als strafverminderend element naar voren gebracht, maar wordt als zodanig slechts zelden door de rechtspraak erkend. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van toezicht.

Ieder bevoegd gezag moet beoordelen of er sprake is van strafverminderende of strafverzwarende factoren.

Tijdsverloop tussen daad en straf en tijdig inzicht in foute gedraging

Wel duidelijk strafverminderend werkt een verminderde toerekenbaarheid van het gebeurde aan de betrokkene. Ook het tijdsverloop tussen het gebeurde en de bestraffing en de lengte van de periode tussen ontdekking en bestraffing kan, als deze perioden lang zijn, zeker strafverminderend werken. Ook werkt het strafverminderend als de ambtenaar zelf het plichtsverzuim heeft aangemeld. Ook problemen met de gezondheid werken wel strafverminderend.

Een enkele keer wordt wel aangevoerd dat men door dronkenschap het gebeurde niet dan wel verminderd toegerekend kan worden. Dergelijke redeneringen worden niet geaccepteerd, tenzij het alcoholgebruik zou moeten worden toegeschreven aan een niet door alcoholgebruik veroorzaakt psychisch defect waardoor de betrokkene niet in staat moet worden geacht zijn wil ten aanzien van het alcoholgebruik in vrijheid te bepalen, zodat hij voor de gevolgen daarvan niet zonder meer te allen tijde verantwoordelijk mag worden gehouden (CRvB 21 april 1994, TAR 1994, 131).

VERHOUDING STRAFRECHT EN TUCHTRECHT

Bij de zwaardere vormen van plichtsverzuim komt het vaak voor dat er een samenloop is van het disciplinair traject bij het bevoegd gezag met de procedure bij de strafrechter.

Er is in het verleden ook wel geprobeerd om een beroep te

doen op artikel 6 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. In dit artikel zijn de waarborgen gegeven voor een eerlijk strafproces.

Artikel 6 EVRM Recht op een eerlijk proces

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.
2. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.
3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:
 - a. onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;
 - b. te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;
 - c. zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;
 - d. de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;
 - e. zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

In de uitspraak van 11 september 2003 heeft de Centrale Raad van Beroep nogmaals bevestigd dat het opleggen van een disciplinaire straf geen "vervolging" is in de zin van artikel 6 EVRM.

Geen cautie geen zwijgrecht

Dit heeft tot gevolg dat ook de waarborgen van artikel 6 EVRM niet van toepassing zijn. De ambtenaar hoeft bij de verantwoording dus geen cautie te worden gegeven. Sterker nog hij moet (!) meewerken en vragen beantwoorden. In tegenstelling tot het strafrecht moet hij dus meewerken aan zijn veroordeling. Het niet meewerken is op zich ook plichtsverzuim.

