

# informatief

# 76

maart 2014

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

## THEMANUMMER

### Symposium VHMF 10 april 2014

## Legitimititeit in de fiscaliteit

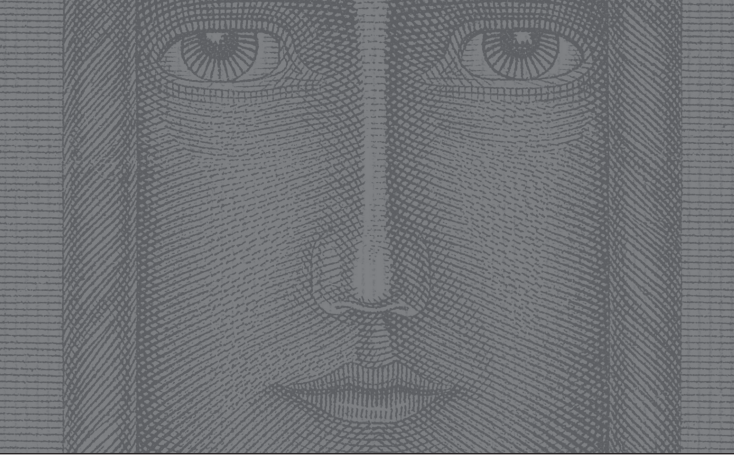
Van tollenaar naar allround professional, droom of werkelijkheid?



Fiscale  
rechtshandhaving:  
recht en vertrouwen

Interview met  
Henk Elffers





# De ambtelijke status, nogmaals “het beeld van de ambtenaar”

door Inspector Columno

## Inhoud

- 03 De ambtelijke status, nogmaals “het beeld van de ambtenaar”
- 05 Memorabilia
- 07 Verslag gesprek met DG Bel / LKB over nota Invordering
- 08 Symposium VHMf
- 10 Belasting = diefstal!
- 11 Fiscale rechtshandhaving: recht en vertrouwen
- 12 Legitimiteit in een veranderende maatschappij
- 13 Inroductie Paul Snijders
- 14 Albert van Steenberg
- 15 Compliance en Vakmanschap, waarom eigenlijk
- 18 Communicatie met de klant
- 21 Legitimiteit en fiscale rechtshandhaving
- 24 Interview Valentijn Crijns
- 25 Interview Mark van Elk
- 27 Wat fijn dat u op tijd aangifte doet!
- 28 Oproep e-mail
- 29 Interview Jeroen Wijers
- 30 Tot slot

Sluitingsdatum volgende Informatief: 15 mei 2014

Op 15 januari jl. is het wetsvoorstel “Normalisering rechtspositie ambtenaren” (wetsvoorstel 32550) besproken in de Tweede Kamer. Inmiddels is het voorstel in de Tweede Kamer aangenomen.

In het voorstel worden een aantal zaken betreffende de rechtspositie van de ambtenaar gewijzigd, zoals de eenzijdige aanstelling, het ontslagrecht en de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden (CAO-model in plaats van overeenstemmingsvereiste) worden aangetast. Juist de bescherming, van de ambtenaar (maar eigenlijk ook van de politicus) tegen politieke willekeur wordt weggenomen. De ambtenaar, overigens uitgezonderd politie en defensie, wordt niet meer beschermd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar krijgt een civielrechtelijke aanstelling, die niet onder het bestuursrecht, maar onder het civiele recht valt. We blijven dus wel ambtenaar, maar gaan er qua rechtspositie op achteruit, terwijl allerlei zaken betreffende integriteit etc. juist worden aangehaald. In deze zin blijft de ambtelijke status gehandhaafd.

Bij het doorlezen van het verslag van deze bespreking viel mij op dat er verschillende beelden bestaan bij wat een ambtenaar is, of zou moeten zijn. In het verslag van de bespreking in de Tweede Kamer worden de verschillende beelden duidelijk verwoord.

Allereerst een citaat van Roald van der Linde, Tweede Kamerlid van de VVD (ex-Ministerie van Financiën):

“Als we praten over de organisatie van de rijksoverheid heb ik altijd het beeld van een jonge, bevlogen ambtenaar, een professional met een mbo-, hbo- of wo-opleiding die bij de overheid komt werken, die een horizon heeft van vijf tot zeven jaar, en die in die eerste of tweede baan goede dingen doet en daarna doorschuift. Dat beeld van die bevlogen ambtenaar wil ik graag voor ogen houden, ook met dit wetsvoorstel. Wat wij nu aan het doen zijn, is voor die ambtenaar een logisch en begrijpelijk arbeidsrecht maken, waardoor deze vanuit de overheid makkelijk kan doorstromen naar het bedrijfsleven, de semioverheid enzovoort. Wij zijn dus bezig om goede en belangrijke stappen te zetten.”

In dit citaat komen een aantal beelden bijeen. Gelukkig kom ik sinds kort ook weer jonge ambtenaren tegen; dat dat jarenlang niet zo geweest is was overigens een bewuste keuze van onze baas en dus de huidige generatie ambtenaren niet aan te rekenen. Bevlogen ambtenaren



kom ik al sinds ik bij de Belastingdienst werk dagelijks tegen. De door Van der Linde geschilderde ambtenaar heeft echter een horizon van vijf tot zeven jaar. Waarom? Hij legt het niet uit. En hoe zit het eigenlijk met die bevoegdheid als je al na zes jaar weggaat? Wel valt op dat die ambtenaar in ieder geval een langere horizon heeft dan de gemiddelde politicus. Dat valt dan weer mee.

Het volgende beeld dat Van der Linde oproept, is dat ambtenaar zijn voor hem blijkbaar iets is dat je als eerste of tweede baan doet, waarna je "doorschuift". Deze opvatting kom ik vaker tegen. Voor Van der Linde lijkt het zijn van ambtenaar op een soort maatschappelijke dienstplicht. Ambtenaar ben je voor even, je leert er veel, tegen een beperkt salaris, waarna je het geleerde zo gauw mogelijk ergens anders, tegen een marktconforme vergoeding, gaat toepassen. Van der Linde beschrijft de ervaren ambtenaar impliciet als een aberratie, iemand die per ongeluk, ten onrechte, niet "doorgeschoven" is. U merkt, ik ga mijn eigen beelden invullen.

Van der Linde's beeld van de ambtenaar op dit punt ontken de waarde van ervaring en continuïteit in het ambtenaren-apparaat. Dat is niet zonder gevaar. Een goed ambtelijk bedrijf bestaat uit een mix van personen, met meer en minder ervaring. Nogmaals: dat die mix er nu niet is, is een bewuste keuze van de overheid geweest.

Het beeld dat Van der Linde van de ambtenaar heeft, getuigt

betaling, vooral voor financiële specialisten. Juist een onafhankelijke positie voor de ambtenaar, waar nu aan wordt getornd, is een pré om mensen binnen te halen, dan wel te houden. Een versoepeling van het ontslagrecht werkt daaraan niet mee.

Als je je als werkgever, zoals Van der Linde lijkt te willen, enkel op jongeren richt komt bovendien op de niet al te lange termijn de vraag op waar je die jongeren, zeker gezien de concurrentie van de markt, in vredesnaam vandaan moet halen. De Nederlandse samenleving vergrijsst (liever: ontgroent) immers: er zijn dus steeds minder jongeren.

Van der Linde's beeld van de ambtenaar lijkt mij dus tendentiekus en onvolledig en daarmee slecht voor het algemeen belang; zie ook hierna.

Een ander beeld van de ambtenaar kom ik tegen bij de reactie van Arie Slob van de ChristenUnie, die start bij zijn opvatting van de overheid, en "ons" bovendien een compliment maakt, waarvoor ik hem hartelijk dank:

"De ChristenUnie ziet de overheid als dienaar van de gerechtigheid die recht en vrede bevordert en daarmee het algemeen belang dient. Dat is daarmee de taak van alle ambtenaren die Nederland rijk is, ongeacht op welke plek zij hun plaatsje hebben gekregen. Ik maak van de gelegenheid gebruik om mijn waardering en respect voor al het werk dat ambtenaren doen, vanaf deze plek uit te spreken."

"De bijzondere positie van de overheid, als dienaar van het publieke belang met als kerntaak het brengen van gerechtigheid en het hoogste gezag in de vorm van een geweldsmonopolie, rechtvaardigt een bijzondere positie voor degenen die in dienst daarvan werkzaam zijn: de ambtenaren. Met een eenzijdige arbeidsovereenkomst wordt dan ook uiting gegeven aan het feit dat zowel overheidswerkgever als overheidswerknemer ondergeschikt is aan dat algemeen belang."

Hoewel wat hoogdravender verwoord dan ik zelf zou doen, geeft dit een beter beeld van de ambtenaar. Een van de redenen waarom de rol van ambtenaar mij bevalt is dat ik mij inderdaad "dienaar van het algemeen belang" voel, in dienst van "het brengen van gerechtigheid". Wat mij betreft heeft die opvatting geen horizon van vijf tot zeven jaar; eigenlijk past daar helemaal geen horizon bij.

Ook stelt Slob vragen bij de titel van het wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren". Is de huidige rechtspositieregeling voor ambtenaren niet eigenlijk normaal, namelijk in overeenstemming met hun bijzondere positie als burger én werknemer in dienst van de overheid. Waarom zou je die dan moeten "normaliseren"? Wordt niet eigenlijk "gelijkschakelen" bedoeld? Dat klinkt toch heel anders; de term "normalisering" is dan eigenlijk een "frame"<sup>1</sup>. Slob slaat hiermee de spijker op zijn kop. Mona Keijzer van het CDA geeft ook gewoon toe dat met normalisering gelijkenschakeling bedoeld wordt; Roelof Bisschop van de SGP noemt het, onder verwijzing naar de Raad van State, ook ronduit framing.

Mevrouw Keijzer zegt vervolgens:

"Voor het CDA blijven ambtenaren, ook als zij straks onder het reguliere arbeidsrecht vallen, bijzondere werknemers

## Waarom zou je de rechtspositie van de ambtenaar moeten "normaliseren"? Wordt niet eigenlijk "gelijkschakelen" bedoeld?

overigens niet van veel vertrouwen in de intelligentie van die ambtenaar. We hebben in Nederland twee stelsels voor het arbeidsrecht: het publiekrechtelijke stelsel (met een zogenaamde eenzijdige aanstelling) en het civielrechtelijke stelsel (gebaseerd op een contract tussen werkgever en werknemer). Voor die bevoegde ambtenaar die Van der Linde beschrijft, zelfs voor de HBO- of WO-opgeleide ambtenaar, lijkt het feit dat deze twee stelsels naast elkaar bestaan al te moeilijk, want niet logisch en onbegrijpelijk(?). Het verschil tussen beide stelsels is zelfs zo groot dat het die ambtenaar tegen zou houden om over te stappen (sorry, "door te stromen") naar het civielrechtelijke stelsel. Van dat laatste heb ik overigens nog nooit iets gemerkt: ik heb de afgelopen jaren enkele zeer goede collega's over zien stappen naar het bedrijfsleven. Zo moeilijk is zo'n overstap dus ook weer niet. Dat mensen al of niet overstappen ligt niet aan het verschil in rechtssystemen, zoals Van der Linde lijkt te denken, maar aan andere zaken, zoals het verschil in

<sup>1</sup> Voor meer uitleg over wat "framing" is, zie <http://www.taalcannon.nl/vragen/waarom-maken-politici-graag-gebruik-van-framing/>

die werkzaam zijn in het algemeen belang. De nieuwe rechtspositie regelt dat straks ook; dat staat zelfs in het wetsvoorstel, in de vorm van het afleggen van de eed en de verplichting voor overheidswerkgevers om integriteitsregels op te stellen.”

Ambtenaren zijn dus wél bijzonder, en moeten veel zaken die bij een civielrechtelijke arbeidsverhouding niet hoeven (de eed afleggen, voldoen aan extra integriteitsregels), maar niet bijzonder genoeg voor een arbeidsrecht dat hen beschermt tegen politieke willekeur.

Mevrouw Keijzer geeft aan waar het in haar beeld echt om gaat:

“als je principieel kijkt, zouden wij als CDA de SGP kunnen

vinden in een kleinere overheid. Dat is ook wat dit wetsvoorstel beoogt.”

Ook hier rijst een beeld van de ambtenaar op: er zijn er teveel van. Moet een andere rechtspositie voor ambtenaren daar dan verandering in brengen, zo vraag ik mij af? Of kun je dan beter een discussie op gang brengen over wat je eigenlijk vindt dat de overheid moet doen en wat dat mag kosten? En kan daar ook uit komen dat die overheid, als je het goed wilt doen, eigenlijk groter zou moeten zijn, maar dat we het dankzij loyale, bevlogen ambtenaren, ook al hebben die een langere horizon dan vijf á zeven jaar, toch nog net redden?

Dat is dan weer mijn beeld van de ambtenaar.

# Memorabilia

## Afscheid Frans Weekers

Op vijf februari 2014 heeft staatssecretaris Weekers afscheid genomen van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst. De VHMf zal zich Frans Weekers herinneren als een bewindsman met het hart op de juiste plaats, die helaas niet heeft kunnen afmaken wat hij zich had voorgeno-

## Aantreden Eric Wiebes

De nieuwe staatssecretaris van Financiën is Eric Wiebes. Het bestuur van de VHMf wenst hem veel succes toe en hoopt snel kennis met hem te kunnen maken.

## Flexpool

Op 31 januari hebben de gezamenlijke bonden een nieuwsbrief uitgegeven met de regels rondom de tijdelijk flexpool die wordt ingesteld in verband met de centralisatie van processen en de sluiting van kantoren van Belastingdienst. De dienstleiding heeft aangegeven waar mogelijk extra opties te willen bieden en waar nodig over te gaan op maatwerk. Het stuk is postuum ondertekend door onze vice-voorzitter Hans Herings, overleden op 30 januari.

## Schriftelijke vragen Tweede Kamer over “Soepel herzien”

Verschillende partijen hebben schriftelijke vragen gesteld over het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst (Kamerstuk 33714), ook wel bekend onder de naam “Soepel herzien”, waarin niet alleen elektronisch contact met de Belastingdienst wordt vereenvoudigd, maar vooral ook de aanslagtermijn en de navorderingstermijn verregaand worden verkort. Het eerste deel van het voorstel is logisch en praktisch, het tweede deel onaanvaardbaar. De leden van de Tweede Kamer vragen de Staats-

secretaris om te antwoorden op alle kritiekpunten van de VHMf. Wellicht een reden om deze punten van het voorstel in te trekken? De VHMf houdt de zaak in het oog!

## VHMf Jong

Op 27 februari heeft VHMf Jong in Oudaen in Utrecht een succesvolle bijeenkomst gehouden, met als thema internationale gegevensuitwisseling. De EP bestond uit een tweetal presentaties. De eerste presentatie werd verzorgd door Rob de Vries, beleidsadviseur Internationale Samenwerking Belasting en Fraudebestrijding bij het Ministerie van Financiën. Marcel Jongman, procescoördinator informatie-uitwisseling Omzetbelasting bij het Central Liaison Office (CLO) te Almelo, gaf een toelichting op de praktische uitvoering van de internationale gegevensuitwisseling in de belastingcontrole.

## Mobiliteitskaart

De mobiliteitskaart van MobilityMixx houdt bij het hele Rijk, dus niet alleen bij de Belastingdienst, de gemoederen bezig. Een korte opsomming van de problemen:

- geen voorziening voor blinden en slechtzienden;
- privacybezwaren met betrekking tot gegevens die door de werkgever worden verstrekt aan uitvoerder MobilityMixx, een particulier bedrijf;
- je moet in- en uitchecken, vergeten is voor eigen rekening, kost overstaptijd bij switch naar andere vervoerder;
- kaart werkt slecht bij andere vervoerders dan NS (geen eerste klas mogelijk);
- kaart werkt helemaal niet op de Valleilijn;
- snelste verbinding (ICE, Fira) in tegenstelling tot bij de NS-businesscard niet meer gratis mogelijk.

Onze vertegenwoordigers van de CMHF zijn hiermee bezig.

Na een intensief en goed overleg in het Seniorenconvent, op weg naar het management van de Belastingdienst, is op 30 januari 2014 plotseling en veel te vroeg van ons heengegaan:

## Hans Herings



Vice-voorzitter van de VHMf  
Voorzitter van de Sector Rijk van de CMHF  
CMHF-onderhandelaar Georganiseerd Overleg Belastingdienst  
Lid van dienstcommissie en ondernemingsraad  
Controlerend ambtenaar bij de RAD  
Rechercheur, teamleider en stafmedewerker bij de FIOD  
Genealoog van de familie Herings  
Verzamelaar van schaakspellen  
Kunstliefhebber  
Zoon, broer, oom en peetoom  
Collega en vriend

De Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën zal Hans nog heel lang missen.

# Verslag gesprek met DG Bel / LKB over nota Invordering

door Rob Roodenrijs

Op 8 januari jl. heeft een afvaardiging van de Vakbroederscommissie Invordering (Erik Rutten, Wiecher Stoetman, Jurjen Glazenburg en Rob Roodenrijs) een prettig gesprek gevoerd met enkele beleidsmedewerkers van DG Bel en het Landelijk Kantoor Belastingen. Dit was een vervolg op de toezegging van (toenmalig) staatssecretaris Weekers dat hij onze nota zou laten bekijken. De nota, "Invordering, van sluitstuk naar voetstuk"<sup>1</sup>, was in september aan hem aangeboden waarbij hij interesse en waardering liet blijken voor onze ideeën.

In een constructief gesprek met Arie van Eijdsen en Henk Koster (DG Bel) en Marijke Kop (LKB) zijn we inhoudelijk ingegaan op onze voorstellen. Wij hebben kunnen aangeven wat er achter de ideeën zat en hoe een ander tot stand is gekomen.

Na een inleiding van Erik over hoe wij tot deze nota zijn gekomen, hebben we lang gesproken over misschien wel het belangrijkste punt in de nota, de vaststelling van de verjaringstermijn voor belastingschulden op twintig jaar. Erik heeft daarbij aangegeven dat dit een grote vereenvoudiging kan brengen en duidelijkheid voor iedere belastingplichtige. Een schuld blijft gewoon twintig jaar staan, er hoeven geen administratieve handelingen gepleegd te worden en "OP-lijden", buiten invordering stellen, hoeft niet meer. Een langere verjaringstermijn voor belastingschulden beschermt naar onze mening ook de goedwillende (en correct

betalende) burger. Een mogelijk nadeel zou een toename van WSNP-gevallen zijn (schuldsanering). Ook zou het politiek moeilijk liggen. Bij de Tweede Kamer leeft namelijk sterk het idee dat de Belastingdienst al een heleboel mag en kan. Maar dat is ook een kwestie van goed brengen.

Na dit meer juridische vraagstuk hebben we ook de meer procesgerichte ideeën gekeken waarbij de informatievoorziening, het bereiken van schuldenaren, het terugdringen van schulden, het niet-verlenen van overheidsdiensten of uitbreiden van de Pluk-ze-wetgeving door ons zijn toegelicht. Een aantal van deze ideeën kwam ook op onze gesprekspartners sympathiek over. Bij veel zaken kunnen vraagtekens van juridische aard worden geplaatst, maar deze kunnen worden opgelost. Wel bleek toch vaak de armoede van het inningsproces. Waarom moeten we tot bepaalde acties overgaan (ANPR) terwijl dat met regulier optreden ook opgelost kan worden, mits dit natuurlijk de juiste bestuurlijk aandacht en bijbehorende capaciteit krijgt?

Voor sommige aspecten bleek op een andere manier aandacht. Zo wordt op dit moment nagedacht over een andere wijze van belonen van curatoren, waardoor ook minder aantrekkelijke faillissementen kunnen worden afgewikkeld, en wellicht meer dan nu het geval is faillissementsfraude kan worden opgespoord. Ook dan wordt het door ons beoogde doel bereikt.

Inmiddels hebben we een nieuwe Staatssecretaris. Of dit wijzigingen in het beleid met zich zal brengen zal moeten blijken. Wij zullen onze ideeën ook bij deze Staatssecretaris aankaarten. Met dit gesprek hopen wij bij te dragen aan het verbeteren van het invorderingsproces.

<sup>1</sup> zie ook Informatief 75, november 2013

# Symposium VHMF

## Legitimiteit in de fiscaliteit

### Van tollenaar naar allround professional, droom of werkelijkheid?

door de Symposiumcommissie

Het jaarlijkse symposium van de VHMF vindt plaats op donderdag 10 april 2014 in de Progress-zaal van de Jaarbeurs te Utrecht.

Het is de VHMF een eer om voor dit symposium met collega mr. dr. Albert van Steenberghe samen te werken en daarbij de lijn van zijn proefschrift "Legitimiteit van de fiscale rechtshandhaving" te volgen. We starten met de spagaat tussen praktijk en beleid waarin menig vakman/vakvrouw zich dagelijks bevindt. Perfectie is namelijk niet haalbaar in de (massale) fiscale rechtshandhaving. We moeten streven naar een optimum, maar hoe doe je dat...?

De directeur-generaal van de Belastingdienst zal het symposium openen en kort op deze uitermate boeiende vraag reflecteren.

Drs. Paul Snijders, collega en deskundige op het gebied van fiscale constructies, gaat tijdens deze middag met u op interactieve wijze op zoek naar voorbeelden, kaders en mogelijkheden. Is de ontwikkeling van tollenaar naar allround professional een irreële droom, nog te realiseren of reeds werkelijkheid?

Om u te helpen meer inzicht te krijgen volgen daarna een juridisch betoog door prof. dr. mr. Hans Gribnau, hoogleraar Methodologie van het Belastingrecht, en een sociaalwetenschappelijk betoog door prof. dr. Kees van den Bos, hoogleraar Sociale psychologie, over de diverse nuances van legitimiteit in de fiscaliteit. Hierbij zullen zoveel mogelijk overeenkomsten en verschillen worden uitgediept.

Het geheel wordt interactief met de zaal gedeeld en ondersteund door filmbeelden van en over vakmannen en vakvrouwen binnen de Belastingdienst.

We sluiten het symposium af met een gezamenlijke slotbespreking door de sprekers (inclusief Albert van Steenberghe). Daarna krijgt uzelf tijdens de borrel alle gelegenheid om uitgebreid op dit inmiddels 14e VHMF symposium te reflecteren.

Wij wensen u een boeiend symposium!  
De symposiumcommissie VHMF

#### Aanmelding

Aanmelding voor leden van de VHMF en medewerkers van de Belastingdienst kan bij voorkeur via:  
de website [www.vhmf.nl](http://www.vhmf.nl)  
of e-mail: [secretaris@vhmf.nl](mailto:secretaris@vhmf.nl)

Indien dit niet mogelijk is kunt u gebruik maken van de bijgevoegde antwoordkaart.



## Programma

### 13.00: aanvang

#### Opening van het symposium

drs. P.W.A. (Peter) Veld, directeur-generaal Belastingdienst

#### De professional in een spagaat tussen praktijk en beleid

drs H.P.W. (Paul) Sniijders, collega Belastingdienst  
Interactieve video- en zaalopdracht: breed vakmanschap, droom of werkelijkheid?

#### Legitimiteit vanuit juridisch (tollenaar?) perspectief

prof. mr. dr. J.L.M. (Hans) Gribnau, Hoogleraar Universiteit van Tilburg

Interactie tussen zaal en spreker(s): zijn wij op de goede weg?

### 14.45: pauze

### 15.15: vervolg

Rechtsbeleving in beeld

#### Legitimiteit vanuit sociaalpsychologisch vakmanschap

prof. dr. K. (Kees) van den Bos, Hoogleraar Universiteit van Utrecht

Interactie tussen zaal en spreker(s); zijn wij nog steeds op de goede weg?

Vakmanschap in beeld

#### Vakmanschap in de praktijk

Discussie over vakmanschap onder leiding van prof. mr. dr. Hans Gribnau en prof. dr. Kees van den Bos

#### Slotbeschouwing sprekers

Van tollenaar naar allround professional, droom of werkelijkheid?

### 16.30: Napraten onder het genot van een hapje en drankje

## Nieuwe leden

De VHMf mocht zich dit jaar verheugen op een groot aantal nieuwe leden. Nevenstaand de lijst met nieuwe aanmeldingen. U kunt lid worden door het formulier achter in deze uitgave volledig ingevuld op te sturen naar:

Ledenadministratie VHMf  
Antwoordnummer 10614  
2800 WB GOUDA

Het aanmeldingsformulier is ook te downloaden via onze website [www.vhmf.nl](http://www.vhmf.nl)



01-01-2014	F. Aksoy	Belastingdienst/Doetinchem
01-01-2014	P. Barkema - de Gelder	Belastingdienst/Amersfoort
01-01-2014	S.M.P. Bakhuis	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	H.J. Benedick	CKC/Utrecht
01-01-2014	R.J. Berghuis	Belastingdienst/Amersfoort
01-01-2014	O. el Boukhari	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	R.J.A. Bour	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	S.C. Dalfour	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	T.P. Dijkman	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	R.H. Elderman	Belastingdienst/Amersfoort
01-01-2014	R.N. Gajadhar	Belastingdienst/Amsterdam
01-01-2014	B. Garssen	Belastingdienst/Doetinchem
01-01-2014	E.W.H.M. van Griensven	Belastingdienst/Eindhoven
01-01-2014	K.T.C. Gündlach	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	D. Hassan	Belastingdienst/Amsterdam
01-01-2014	R. Hofsteenge	Belastingdienst/Arnhem
01-01-2014	S.P. Hoogwegt	Belastingdienst/Eindhoven
01-01-2014	R.H. van Kampen	Belastingdienst/Tilburg
01-01-2014	S. van Kampen	Belastingdienst/Arnhem
01-01-2014	E.H.B. Kroesen	Belastingdienst/Arnhem
01-01-2014	M.R. Lapré	Belastingdienst/Enschede
01-01-2014	M.L.H. Leblanc	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	W.G.B. Leliefeld	Belastingdienst/Enschede
01-01-2014	S.E. Middel	CKC/Utrecht
01-01-2014	E.D. Mijland	Belastingdienst/Amsterdam
01-01-2014	F. Munsterman	Belastingdienst/Amsterdam
01-01-2014	L. Peters	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	E.A. Philipse	Belastingdienst/Amsterdam
01-01-2014	S. Pot	Belastingdienst/Almelo
01-01-2014	B.H.J. Sauvé	Belastingdienst/Rotterdam
01-01-2014	J. M.M. Sebregts	Belastingdienst/Eindhoven
01-01-2014	D.Y.L. Siu	Belastingdienst/Amsterdam
01-01-2014	G.W.M.M. Spoorenberg	Belastingdienst/Eindhoven
01-01-2014	V.Z. van Tuijl	Belastingdienst/Utrecht
01-01-2014	H. van der Wal	Belastingdienst/Amersfoort

# Belasting = diefstal!

door Thijs Hellegers

**Het stond er echt, op een lantaarnpaal niet ver van het bolwerk van de Belastingdienst aan de Herman Gorterstraat te Utrecht: belasting = diefstal. Frisch und unverfroren, zoals de Duitsers plegen te zeggen; een beetje in de categorie van 'Jantje is gek' of 'Yankee, go home'. Was hier een geharnaste adviseur-in-de-dop aan het werk geweest of een kraker met een hartgrondige hekel aan het establishment - wie zal het zeggen?**

Hoe het ook zij, hier werd mij in buitengewoon kort bestek de inspiratie aangereikt voor mijn stuk over het symposium 'legitimiteit in de fiscaliteit'. Want belasting is natuurlijk gewoon diefstal; 'ze' pakken je iets af en alle middelen om dat te voorkomen zijn gelegitimeerd. Als je al belasting hebt betaald over jouw loon, dan hoef je toch zeker niet nog eens daarover belasting te betalen als je wat geld gespaard hebt – kom nou?! En trouwens, wat krijg ik er nou helemaal voor terug, niets toch? Het is allemaal een kwestie van rondpompen van geld, toeslagen en uitkeringen aan mensen die niet willen werken. De hardwerkende burgerman wordt iedere keer weer gepakt.

Tja, zo zou je het inderdaad kunnen zien. Sterker nog, er zijn mensen die het inderdaad zo zien. Maar gelukkig zit niet iedereen op die lijn. De meeste mensen beseffen wel dat belasting betalen nodig is om de maatschappij in stand te houden. En als je daar wat verder over nadenkt, dan zie je dat de overheid haar stinkende best doet om de lusten en de lasten binnen die samenleving zo eerlijk mogelijk te verdelen. Toegegeven, ons toeslagensysteem is een toonbeeld van een huiveringwekkende perfectie; de stelschroefjes van de inkomensheffing zijn met het blote oog nauwelijks meer waarneembaar, maar dat is wél het bouwwerk waar we met z'n allen voor hebben gekozen.

Als Belastingdienst zijn we dag in, dag uit druk om hier zo goed mogelijk invulling aan te geven. Dat is een onmogelijke opgave als niet breed in de samenleving het besef aanwezig is dat zonder belasting betalen tal van gemeenschappelijke voorzieningen er niet zouden zijn. Daarom is het zo belangrijk dat we ons verdiepen in de psyche van de belastingbetaler of toeslaggerechtigde. Snappen mensen hoe onze samenleving werkt, met talloze kleine en grotere verbanden die onmisbare radertjes zijn in het grotere geheel? In een dorpsgemeenschap is het nog wel helder dat je met

z'n allen de schouders eronder moet zetten om er wat van te maken. Een bloeiend verenigingsleven, oog en zorg voor de medemens zijn daar wellicht wat vanzelfsprekender dan in de smeltkroes van de middelgrote of grote stad. Naarmate de afstand tussen burger en overheid groeit, wordt het lastiger het verband te zien tussen bijdragen aan de gemeenschap en wat je daarvoor terugkrijgt. Des te belangrijker wordt het dan op scholen en bij verenigingen aandacht te besteden aan belastingen als de ruggengraat van het ingewikkelde bouwwerk van de samenleving.

Het hemd is echter altijd nader dan de rok. Ook al weten mensen best hoe het in elkaar steekt, op beslissende momenten zijn zij soms zomaar bereid keuzes te maken die in hun eigen voordeel uitpakken ten koste van het aandeel van de staat. Je 'vergeet' iets op te geven, een gebeurtenis of transactie wordt nét iets anders ingekleurd, het bestaan van een buitenlandse bankrekening wordt niet gemeld. Het is een heel scala aan mogelijkheden, van volkomen legaal via dubieus tot spijkerharde fraude. Zolang het binnen de termen van de wet blijft, noemen we het legaal. Een ieder mag de voordeligste weg kiezen. Treed je buiten de oevers van de wet, dan pleeg je fraude. Een helder onderscheid, maar bezien vanuit de financiering van de samenleving is dat onderscheid helemaal niet zo scherp. Dan is het adagium dat ieder naar vermogen bijdraagt in de kosten van de maatschappij. Dan is het niet meer zo vanzelfsprekend dat je – met behulp van capabele adviseurs – probeert jouw belastingafdracht te minimaliseren of dat je net over de grens gaat wonen om buiten de greep van de fiscus te blijven. Wél profiteren van allerlei voorzieningen, maar niet bijdragen? Het wordt steeds minder gepikt, op alle niveaus in de samenleving.

In Noorwegen heeft de overheid een aantal spotjes op televisie uitgezonden, waarin op een confronterende wijze duidelijk werd gemaakt hoe belangrijk gemeenschappelijke voorzieningen zijn, die gefinancierd worden uit de belastingopbrengsten. Misschien zijn die spotjes niet een-op-een te vertalen naar de Nederlandse situatie, maar het lijkt de moeite waard ook hier dit soort filmpjes te vertonen. Dan hebben we het over gedragsbeïnvloeding, een gebied dat lang voorbehouden was aan wetenschappers uit de hoek van 'gogen' en 'logen'. Met de groeiende aandacht voor de legitimiteit van de fiscaliteit groeit de noodzaak om medewerkers aan te trekken die ons kunnen helpen het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden richting compliance. Uiteindelijk is het doel dat gedragsbeïnvloeding steeds meer onderdeel gaat uitmaken van het repertoire van de fiscale vakman/vakvrouw.

# Fiscale rechtshandhaving: recht en vertrouwen

prof. mr. dr. J.L.M. (Hans) Gribnau



**Hans Gribnau is Hoogleraar Methodologie van het belastingrecht aan de Universiteit van Tilburg en bijzonder hoogleraar Kwali- teit van fiscale regelgeving aan de Univer- siteit Leiden.**

Hij promoveerde in 1998 op het proefschrift 'Rechtsbetrek- king en rechtsbeginselen in het belastingrecht. Rechtsthe- oretische beschouwingen over navordering, toezegging en fiscale vaststellingsovereenkomst.' In 2007 ontving hij de Jan Giele-prijs vanwege zijn 'wezenlijke bijdrage aan een rechtvaardige belastingheffing in Nederland.' In 2013 was hij gasthoogleraar aan de Universiteit van Antwerpen. Hij is o.a. lid van de redactieraad van Maandblad belastingbe- schouwingen (MBB) en medewerker van Weekblad fiscaal recht en Tijdschrift Formeel Belastingrecht (TFB). Hij publi- ceert o.a. op het gebied van het formele belastingrecht, handhaving, fiscale ethiek en rechtsbeginselen in het be- lastingrecht.

De rechtsbetrekking tussen Belastingdienst/inspecteur en belastingplichtige wordt gekenmerkt door asymmetrie. De inspecteur heeft tal van soms vergaande bevoegdheden om, zonodig volledig eenzijdig, de (formele) belasting- schuld van de burger vast te stellen. Daartegenover staan tal van plichten van de burger. De gedachte hierachter is dat de burger niet uit vrije wil belasting zal betalen.

De Belastingdienst heeft dus macht, veel macht over de burger. Maar deze macht is gebaseerd op de wet én wordt ingeperkt door de wet (legaliteitsbeginsel). In de rechts- staat moet macht immers worden uitgeoefend via de kana- len van het recht. Juristen denken dat macht daardoor wordt getransformeerd in gezag. Machtsuitoefening wordt legitiem door de binding aan het recht.

Tegenwoordig gaat het om binding aan het recht en niet en- kel aan de wet. Hoe zit dat? Dat komt met name door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Belofte maakt schuld, maar niet in het belastingrecht, zo was tot de Door- braakarresten in 1978 de gedachte. In dat jaar werd voor het eerst een beroep op het vertrouwensbeginsel contra legem gehonoreerd. Sindsdien weten we dat het kan ge- beuren dat de wet in uitzonderlijke en vrij precies omschre- ven omstandigheden moet wijken voor een beginsel van behoorlijk bestuur. Een toezegging moet worden nageko- men. De wet geldt dus niet onverkort als dat in strijd zou

komen met een rechtsbeginsel in de vorm van een beginsel van behoorlijk bestuur. Er is meer recht dan er in de wet staat. Door de rechterlijke erkenning van de gelding van rechtsbeginselen weten we dat wet en recht niet meer identiek zijn.

Wat betekent dat voor de legitimiteit van de Belasting- dienst? Dat is dan simpel. De Belastingdienst moet zijn be- voegdheden uitoefenen in overeenstemming met de wet en met rechtsbeginselen. Dan is er geen sprake meer van macht, maar van gezag. De legitimiteit van de wet zelf laat ik hier overigens even buiten beschouwing.

Dit is een heldere redenering en vanuit rechtsstatelijk oog- punt is er niet zoveel tegen in te brengen. Maar toch even een reality check. Kan de Belastingdienst met al die be- voegdheden nu naleving van de belastingwet afdwingen? Want daar zijn al die bevoegdheden voor: om het belasting- recht te realiseren, om te zorgen dat belastingplichtigen hun deel betalen. Stel nu eens dat belastingplichtigen mas- saal hun medewerking aan de belastingheffing weigeren? Komt er dan nog iets van de belastingheffing terecht? Ik denk het niet. Dan stopt de fiscale rechtshandhaving.

De Belastingdienst is dus afhankelijk van belastingplichti- gen, als zij niet meewerken wordt belastingheffing een las- tige klus, een heel lastige klus. Zelfs met al die bevoegdhe- den, met al die macht, al wordt die conform het recht uitgeoefend – ook al is er dus volgens juristen sprake van gezag. Vrijwillig belasting betalen is misschien een illusie, maar de Belastingdienst kan de bereidheid belastingwetten na te leven stimuleren.

En dan komen we op het punt van vertrouwen. Je doel be- reiken in een afhankelijkheidsrelatie kan niet zonder ver- trouwen. Samenwerking drijft op vertrouwen. Van belang is dan te zien dat juridische machtsmiddelen (bevoegdheden) en het gebruik daarvan invloed hebben op de legitimiteit van en het vertrouwen in de Belastingdienst – en dus de bereidheid tot naleving. Vertrouwen in de Belastingdienst bevordert compliance. En machtsuitoefening kan vertrou- wen bevorderen. Máár, macht kan ook averechts werken, zodat de bereidheid tot naleving afneemt.

Belastingheffing dient daarom gebaseerd te zijn op een zorgvuldige balans tussen macht, dus (de uitoefening van) bevoegdheden, en vertrouwen. Die balans zal steeds weer opnieuw moeten worden gevonden en zal variëren naar (groepen) belastingplichtigen. Fine tuning is dus noodzake- lijk. Belastingheffing is een evenwichtsoefening.

# Legitimiteit in een veranderende maatschappij

prof. dr. Kees van den Bos



**Kees van den Bos is hoogleraar Sociale Psychologie met inbegrip van de Sociale Psychologie van de Organisatie en hoogleraar Empirische Rechtswetenschap aan de Faculteit Sociale Wetenschappen respectievelijk Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht.**

Van den Bos heeft ongeveer 200 publicaties op zijn naam staan, waarvan verschillende in toonaangevende wetenschappelijke tijdschriften. In 1996 promoveerde hij aan de (toenmalige) Rijksuniversiteit te Leiden op het onderwerp procedural justice and conflict (cum laude), ontving hij voor zijn proefschrift een prijs van de Associatie van Sociaal-Psychologische Onderzoekers en verwierf hij een subsidie als Akademie-onderzoeker van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Sindsdien zijn hem prestigieuze onderzoeksbeurzen toegekend, waaronder in 2003 een VICI-subsidie, bestemd voor excellente, zeer ervaren onderzoekers die met succes een vernieuwende onderzoeklijn hebben ontwikkeld, van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Zijn onderzoek is er meer op gericht om te achterhalen wat menselijk gedrag drijft en wat daarbij de rol is van waargenomen rechtvaardigheid, vertrouwen in maatschappelijke autoriteiten en legitimiteit van de overheid. Een van de aannames die zijn onderzoek drijven is dat conflicten alomtegenwoordig zijn en dat methoden van conflictoplossing daarom onze aandacht verdienen. Een belangrijke manier om conflicten te voorkomen of op te lossen, is het gebruiken van rechtvaardige procedures of eerlijke omgangsvormen in het proces van conflictoplossing. Van den Bos zijn onderzoeksprogramma richt zich in het bijzonder op de vraag wanneer en waarom een eerlijke procedure belangrijk is voor mensen en in welke gevallen andere belangen (zoals financiële opbrengsten en eigenbelang) belangrijker

zijn (meer informatie over zijn onderzoeksprogramma kan worden gevonden op <http://vandenbos.socialpsychology.org>).

Een belangrijk doel van zijn onderzoeksprogramma is inzichten uit fundamenteel wetenschappelijk onderzoek naar wat mensen drijft te verbinden en toepasbaar te maken voor het begrijpen en waar mogelijk ten positieve veranderen van menselijk gedrag ten behoeve van de publieke zaak. Hij heeft dit onder meer toegepast op het begrijpen waarom jongeren sympathie krijgen voor radicalisme en terroristisch geweld (WODC/NCTb 2009), vertrouwen in de overheid (BZK 2011), en de rol die waargenomen rechtvaardigheid speelt in het oplossen van overheid-burger conflicten met betrekking tot bestuursjuridische beslissingen en geschillen (BZK 2013).

Zijn presentatie op het VMHF-symposium richt zich op de rol van waargenomen legitimiteit van overheidshandelen in een veranderende samenleving.

Een belangrijk uitgangspunt in zijn presentatie zal zijn dat de meeste mensen, en zeker de meeste Nederlanders, te kenmerken zijn door een op samenwerking gerichte inborst. Uit verschillende onderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat 60-70% van de Nederlanders geneigd is om zich coöperatief tegenover anderen op te stellen. Dat doen ze niet altijd; er zijn ook zeker individualistische mensen die zich weinig van anderen aantrekken (ongeveer 20-22%) of anti-sociale of ronduit competitieve personen (ongeveer 8-10%). Maar dit laatste betreft toch vaak een minderheid. Deze minderheid valt wel sterk op (onder meer omdat negatieve informatie meer de aandacht trekt en daarom beter onthouden wordt), maar we moeten niet vergeten dat in principe de meeste mensen met ons willen samenwerken.

De meerderheid van de mensheid wil er ook graag vanuit gaan dat anderen, en zeker autoriteiten in hun maatschappij, te vertrouwen zijn. Dit komt onder meer omdat een fundamenteel wantrouwen tegenover anderen, inclusief maatschappelijke autoriteiten, heel veel energie kost. Sommige

politici brengen het wel op om daar jarenlang tegen te strijden (bijvoorbeeld Jan Marijnissen), en anderen maken van het mopperen op de maatschappij hun kostwinning (bijvoorbeeld Maarten van Rossem), maar de meeste mensen brengen dit niet op of hebben andere dingen aan hun hoofd om daar aandacht aan te willen of te kunnen blijven schenken.

Dit gezegd hebbende, veel mensen nemen het niet voetstoots aan dat autoriteiten te vertrouwen zijn. Zeker in het huidige internettijdperk zijn we geneigd om zelf dingen uit of op te zoeken. Het volstaat dus niet meer om geruststellende mededelingen te doen zoals werd gedaan door ministers van lang geleden ("Gaaf u rustig slapen, de regering

waakt over u") of niet zo lang geleden ("stem nu maar voor Europa, dat is goed voor u"). Nee, mensen in het huidige tijdsgewricht zoeken zelf informatie op waarop ze hun oordelen en hun gedrag baseren.

De presentatie op het VMHF-symposium stelt daarmee een nieuw mensbeeld voor dat benadrukt dat de licht-eigenwijze inwoner van Nederland die actief informatie zoekt, zich geen rad voor ogen laat draaien, en die op coöperatie en uitwisseling van informatie met medeburgers is georiënteerd wel eens een heel mooie toekomst voor ons land kunnen betekenen. De presentatie gaat onder meer na wat dit moderne mensbeeld voor het vakmanschap van belastingambtenaren kan betekenen.

# Introductie Paul Snijders

door Wilma Kamminga

**Paul Snijders is jaren coördinator vennootschapsbelasting financiële instellingen te Amsterdam geweest en sinds een jaar inspecteur vennootschapsbelasting te Rotterdam. De laatste jaren houdt hij zich vooral bezig met de bestrijding van constructies en het voeren van procedures. Tevens besteedt hij –zowel binnen als buiten de belastingdienst- de nodige tijd aan kennisverbreiding rond dit onderwerp.**

In veel van de door hem behandelde zaken – ook die uiteindelijk niet hebben geleid tot procedures – blijkt dat belastingplichtigen op zoek gaan naar de letter van de wet, met het doel fiscale voordelen te behalen die in strijd zijn met de strekking van de wet.

Tijdens zijn presentatie zal Paul enkele van deze zaken – in hoofdlijnen – bespreken. Hij plaatst daarbij zijn aanpak in het bredere perspectief van de klantbehandeling en stelt daarbij vast dat een percentage van belastingplichtigen niet compliant is en de grenzen van het recht opzoekt. Deze belastingplichtigen dienen, mede ter bescherming van de posities van de wel complianten belastingplichtigen, intensieve aandacht te krijgen van de belastingdienst. Ook dient duidelijk te zijn dat een compliant opstelling – op de lange termijn – voor belastingplichtigen profijtelijk is.

De bestrijding van uitkomsten die in strijd zijn met de strekking van de wet is over het algemeen goed mogelijk, omdat

het Nederlands belastingstelsel in beginsel 'principle based' is en niet 'rule-based'. Er is dan veelal sprake van een 'substance over form' benadering. Paul zal hier enkele voorbeelden uit de jurisprudentie van geven.

De 'rule-based' formulering van wetteksten maakt de bestrijding van ongewenste uitkomsten echter moeilijk. De bedoeling van de wet is door die formulering soms onduidelijk geworden. Ook hiervan zal Paul in zijn bijdrage enkele voorbeelden uit de jurisprudentie geven.

Als constructies moeilijker zijn te bestrijden wordt er vaker een appél gedaan op belastingplichtigen om, op grond van ethische normen, toch hun 'fair share' te betalen. Het legitimeitsbeginsel van belastingheffing komt daardoor onder druk te staan. Wat dit kan betekenen voor de relatie tussen de belastingdienst en de belastingplichtigen is (steeds meer) onderwerp van wetenschappelijk onderzoek.

Volgens Paul Snijders kan echter alleen de wet belastingplichtige binden tot belastingbetaling. Ethische normen, moraliteit en een fair share benadering dienen hierop geen invloed te hebben. Uiteraard legt dit wel een zware claim op de kwaliteit van de belastingwetten.





# Albert van Steenbergen

## Onderzoeker Belastingdienst CKC/O&M

door Boris Guntenaar

**Albert van Steenbergen is sinds 2010 onderzoeker bij Belastingdienst/CKC/Onderzoek en Marketing. Daarnaast verzorgt hij colleges bij verschillende kennisinstellingen, onder meer bij het University College Roosevelt en is hij als gastonderzoeker verbonden aan Tilburg University. Tot september 2012 was hij werkzaam als rechter-plaatsvervanger, sector strafrecht, op de rechtbank Middelburg. Op 19 juni 2013 promoveerde hij op het proefschrift 'Legitimititeit en fiscale rechtshandhaving, juridische en sociaalwetenschappelijke aspecten'.**

Albert is sinds 1 september 1979 werkzaam bij de Belastingdienst in verschillende functies. Hij begon zijn carrière op het ontvangkantoor in Goes als Schrijver C, tweede klasse, en heeft in de dertig daarna zo ongeveer alle rangen doorlopen. Na afronding van zijn studie Nederlands Recht (fiscale studierichting) aan de Katholieke Universiteit Brabant in 1993 was hij werkzaam als Inspecteur inkomstenbelasting/vennootschapsbelasting en manager. In 2002 is hij een studie psychologie gestart, die hij in 2006 heeft omgezet in het schrijven van een proefschrift.

### **Waarom begon je met dit proefschrift?**

De vraag hoe je nou eigenlijk op een goede manier belasting heft vormde voor mij de aanleiding om te starten met het schrijven van een proefschrift. Natuurlijk had ik al vaak nagedacht over deze vraag, net als veel mensen binnen de Belastingdienst waarschijnlijk, maar op een gegeven moment voelde ik sterk de behoefte om op een meer systematische manier een antwoord te vinden op deze vraag. Mijn aanvankelijke insteek was om te onderzoeken wat de beste manier is om belasting te heffen, vervolgens te beschrijven hoe wij dat in de praktijk doen en tot slot te analyseren waarom we niet de meest effectieve manier toepassen. Dat bleek achteraf veel te eenvoudig gedacht.

### **Hoezo te eenvoudig gedacht?**

Ons vak is onwaarschijnlijk ingewikkeld omdat het een smeltkroes is van theoretische en praktische inzichten uit

verschillende kennisgebieden als het recht, accountancy, economie, bestuurskunde, politicologie, criminologie en psychologie. Al die wetenschapsgebieden ontwikkelen eigen theorieën die gebaseerd zijn op eigen uitgangspunten, eigen waarden en ze geven bovendien eigen betekenissen aan woorden. Het is onmogelijk om uit die mêlée van opvattingen een beste aanpak te traceren. Wat vanuit het ene wetenschapsgebied belangrijk is, is dat voor een ander gebied veel minder.

### **Kun je daar een voorbeeld van geven?**

Jazeker, rechtvaardigheid is binnen het recht een objectief begrip. Als de overheid overeenkomstig het (objectieve) regelstelsel handelt leidt dat tot juridische rechtvaardigheid. In de psychologie heeft rechtvaardigheid juist een subjectieve betekenis, het gaat psychologen erom of burgers het overheidshandelen als rechtvaardig ervaren. Voor juristen is sprake van goede belastingheffing als er overeenkomstig het recht gehandeld wordt, maar psychologen hebben daar helemaal geen waardeoordeel over. Ze brengen in kaart hoe mensen belastingheffing ervaren en welke gevolgen dat heeft voor hun gedrag maar blijven buiten de vraag of dat goed of fout is.

### **Hoe ben je daar uiteindelijk mee omgegaan?**

Ik heb ervoor gekozen om juridische waarden als uitgangspunt te nemen. De belastingheffing deugt als er sprake is van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en als het doel van de wet wordt gerealiseerd (rechtvaardige verdeling van de collectieve lasten). Vervolgens heb ik geanalyseerd hoe andere (sociaalwetenschappelijke) benaderingen zich tot die juridische benadering verhouden. Vallen ze samen, strijden ze met elkaar of versterken ze elkaar. Mijn conclusie is dat de verschillende benaderingen elkaar kunnen versterken, mits de wetenschappelijke inzichten op een juiste wijze wordt vertaald naar de (fiscale) uitvoeringspraktijk.



# Compliance en Vakmanschap, waarom eigenlijk?

Een interview met professor Henk Elffers

door Fleur van Haasteren en Albert van Steenberg

Op een zonnige ochtend in januari interviewen wij professor Henk Elffers. Op zijn werkkamer in Amsterdam Oud-Zuid spreken wij met elkaar over zijn opvattingen over belastingheffing en de invloed die hij in de jaren '90 had op het beleid van de Belastingdienst. Prof. Elffers was toentertijd verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Hier kwam hij in aanraking met, zoals hij het zelf verwoordt, het interessante onderwerp van gedrag van mensen die zich aan regels moeten houden en dan in het bijzonder aan belastingregels. Later is hij rondom dit thema gepromoveerd, namelijk op de psychologie van de belastingontduiker.

## **1. Halverwege de jaren tachtig is het klassieke juridische patroon van de belastingheffing (fouten detecteren, corrigeren en bestraffen) 'verlaten' en gingen psychologen en gedragseconomen zich met 'het vak' bemoeien. Waarom was dat nodig?**

In de jaren '80/'90 is in veel landen, niet alleen in Nederland, onderzoek gedaan naar de vraag 'waarom willen mensen zich niet aan regels houden?' Ontdekt werd dat het perspectief, dat mensen straffen ervoor zorgt dat mensen zich aan regels houden, maar de helft van de waarheid is. Er zijn ook mensen die zich aan regels houden uit morele overwegingen. Of vanuit een belastingperspectief gekeken, er zijn ook mensen die zich niet aan regels houden omdat ze het geld zo hard nodig hebben, maar bijvoorbeeld omdat ze zich verongelijkt voelen, of omdat ze zien dat de buurman er in dezelfde situatie ook mee weg is gekomen.

De psychologische 'mood' waarin mensen verkeren op het moment dat ze zich aan regels moeten houden, heeft dus minstens zo'n grote betekenis als het gedrag van de Belastingdienst. Uit mijn proefschrift bleek dat de realiteit van de belastingplichtige vaak niet dezelfde was als die van de belastinginspectie; deze twee werelden schuurden wat tegen elkaar. De aanname was en is dus dat fiscale compliance niet alleen werd bereikt door wat de Belastingdienst qua gedrag deed en naliet (het juridische klassieke gedrag), maar dat de manier waarop mensen besluiten zich aan regels te houden een sterk sociaalpsychologische reeks van invloeden heeft.



## 2. Als het gaat om fiscale compliance wat zijn dan voor u de belangrijkste factoren die daar een rol in spelen?

De startsituatie is dat als je een normaal lid bent van onze maatschappij, dan houd je je in principe aan heel veel regels. Als ik als Belastingdienst jou vraag, wat verdient u, ik wil u namelijk een belastingaanslag opleggen, dan zijn mensen in eerste instantie geneigd om daar naar waarheid op te antwoorden. Er zijn twee dingen die zorgen voor compliant gedrag. Enerzijds is dat door de manier waarop een belastingplichtige zich behandeld voelt. Met andere woorden, als je je niet netjes behandeld voelt dan ga je plotseling van psychologische insteek veranderen en ga je van natuurlijk antwoorden naar: 'wacht even ik maak een afweging van wat geef ik en wat krijg ik?'. En anderzijds gaat het over de manier waarop een belastingplichtige het gevoel krijgt dat andere mensen net zo aan hun fiscale verplichtingen moeten voldoen als hijzelf, over rechtsgelijkheid dus. Als een belastingplichtige het gevoel heeft dat de buurman ergens mee weg komt waaraan hij zich wel moet houden, dan ontstaat er een gevoel van ongelijkheid en gaat de bereidheid om zich aan regels te houden achteruit.

Wij mensen zijn sociale wezens die een vergelijkingsmaatstaf met anderen hebben. Ik geloof daarom dat het bijzonder zinvol zou zijn te communiceren dat anderen ook moeten betalen. De Belastingdienst zou veel transparanter moeten zijn over haar resultaten. Bijvoorbeeld als ergens

extra op wordt gecontroleerd, geef dit dan van tevoren aan, belicht dan ook in het jaar daarna in het aangifte biljet: 'dit jaar letten wij extra op dit aspect en by the way, vorig jaar hebben we daarop gelet en dit heeft ertoe geleid dat 95% van de mensen aan zijn verplichtingen heeft voldaan'. Geef ook toe waar het niet goed gaat. Als je communiceert: 'beste Nederlanders, natuurlijk is belasting betalen niet leuk en natuurlijk worden de kantjes er wel eens vanaf gelopen, maar uiteindelijk wordt er heel veel betaald doet u nu ook eens mee!' Dan zullen de meeste mensen daar gevoelig voor zijn. Natuurlijk zijn er ook mensen die zich buiten de orde stellen en daar moet je ook wat mee.

Sommige modellen over belastingheffing gaan er vanuit dat er twee soorten mensen zijn. Mensen die in principe neigen naar meedoen en mensen die zich daarvoor afsluiten en niet gevoelig zijn voor dit soort positieve sociaalpsychologische signalen. Het idee achter deze modellen is dat je de eerste groep met een positieve benadering aan de goede kant van de streep moet houden, waar ze zich al bevinden. En dat je de tweede groep, die al door en door verrot is, met harde maatregelen aan moet pakken. De grote uitdaging voor een dienst die mensen tot compliance moet verleiden is erachter te komen wie de een en wie de ander is. Uitvin-

Vraag één is dus of onze belastingambtenaren in staat zijn een betrouwbaar oordeel te geven en of dat te trainen is.

den welke belastingplichtige in welke categorie zit, dat is denk ik de sleutel tot een zo goed mogelijk compliance-behandelingsysteem. Het zou nuttig zijn daarover na te denken, onderzoek te doen, en instrumenten te ontwikkelen om dat op een of andere manier begrijpelijk te maken, waardoor je beleidsinstrumenten kan maken. Je zou onderzoek moeten doen bij controlerend ambtenaren op basis waarvan en of zij in staat zijn om op generieke wijze tot een oordeel te komen waar een belastingplichtige zich bevindt in die modellen. Heeft hij of zij een stok nodig of een schouderklopje? Een dergelijk model operationeel maken is een uitdaging. Als ons dat lukt, als Nederlandse Belastingdienst, dan zouden wij voorop lopen, want ondanks het feit dat deze modellen al heel wat jaren oud zijn, is tot op heden het lastig gebleken ze toe te passen.



### **3. Hoe gaat de controlerend ambtenaar nu bepalen waar een belastingplichtige zich bevindt, meedoen of afsluiten, en mag dit eigenlijk wel een rol spelen?**

Ik wil voorop stellen dat het moeilijk is als belastingambtenaar om in een individueel geval te bepalen waar je denkt dat iemand staat en of je denkt of iemand zich schurkachtig misdraagt, of dat er fouten gemaakt worden of dat er niks aan de hand is. Maar ik denk, eerlijk gezegd, dat het impliciet toch al wel gebeurt. Het wordt alleen niet geregistreerd. We doen als mensen niks anders. Als mens zijn we de hele dag door bezig andere mensen in categorieën in te delen. Mijn punt is dat het misschien de moeite zou lonen controlerend ambtenaren te verleiden om dat beeld te expliciteren. Ze hebben, denk ik, feitelijk al die oordelen en we weten niet hoe goed die oordelen zijn omdat we er nog betrekkelijk weinig mee doen. We zouden dit kunnen onderzoeken. Vraag één is dus of onze belastingambtenaren in staat zijn een betrouwbaar oordeel te geven en of dat te trainen is. Als het antwoord op die vraag ja is, dan zullen belastingjuristen zich moeten gaan buigen over de vraag, hoe zeker moet je zijn van dat oordeel voordat je daar als dienst op wil en mag reageren binnen de juridische kaders die er zijn. Ik ben daarover positief gestemd, maar dat zou onderzocht moeten worden. Ik kan mij voorstellen dat je categorieën maakt, waarin je op een gedegen manier belastingplichtigen indeelt en dit ook met hen communiceert. Categorieën waarin een belastingplichtige die zich netjes aan de regels houdt, minder controledruk heeft, zoals bij het douanesysteem en dat je van categorie op kunt schuiven als die persoon dit niet doet.

### **4. Als je jurist bent is het makkelijk meten. Iets is of goed of niet goed, al dan niet in overeenstemming met het recht. Als je het over compliance hebt is dat een stuk lastiger. Hoe meet je of je je werk goed doet?**

Het is lastiger om te meten of controlerend ambtenaren in staat zijn om belastingplichtigen als compliant of niet compliant in te kunnen delen dan of zij in staat zijn om de regels van de wet uit te voeren. Het gaat over het beoordelen van gedrag en daarmee begeef je je op glad ijs. Belangrijk is dat, indien je dit gaat onderzoeken, je er van begin af aan een evaluatiesysteem naast laat lopen. Dat je nul-metingen doet, random samples verzamelt, data verzamelt en deze analyseert. We staan nog aan het begin van compliance-onderzoek, dus dit heel gedegen en goed evalueren is nodig voordat je bepaalt of en hoe belastingambtenaren in staat zijn om mensen in compliance-categorieën in te delen.

### **5. Compliance is iets van belastingplichtige. Hoe zou je dat kunnen meten?**

Het echte gedrag van belastingplichtige weten we ook niet. Dus ook aan die kant zouden we onderzoek moeten doen om daar een goed beeld van te krijgen. Het is wel zo netjes als je als dienst mensen in categorieën in gaat delen, dat je hen ook aan het woord laat om erachter te komen: 'u zat eerst in deze categorie en nu in de andere, wat is er gebeurd? En klopt dit?'

### **6. Er zijn vijf factoren die in de dagelijkse literatuur als belangrijk worden gezien voor compliance: dat is de individuele norm; de sociale norm; de mogelijkheden om wel of niet te voldoen; de afschrikking en de rechtvaardigheidsbeleving. Wat is uw idee over het verband tussen de rechtvaardigheidsbeleving en compliance?**

Het is absoluut noodzakelijk, willen mensen in een compliance-systeem functioneren, dat er rechtvaardigheidsbeleving is. Mensen laten betalen aan iets wat ze belachelijk vinden, of terwijl ze denken dat anderen het niet doen, is niet houdbaar. Dat werkt alleen als je afschrikkingsmethodieken honderd procent zijn en mensen dus geen kans hebben zich te misdragen. Maar als je wilt dat het merendeel van de centjes zonder teveel moeite binnenkomt, dan is het absoluut wezenlijk dat je mensen in een situatie brengt waarin ze het misschien niet altijd leuk vinden dat ze moeten betalen, maar dat ze het wel zien als iets dat normaal is en dat het van je verwacht wordt omdat anderen het ook doen en omdat het geld ergens goed gebruikt wordt.

### **7. We zijn ooit als de Belastingdienst begonnen om het recht centraal te stellen. Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw zijn er andere perspectieven bij gekomen. Nu is de vraag: is er nog een plek voor het recht, naast dit hele psychologische, sociaal-economische verhaal?**

Natuurlijk is er nog plaats voor het recht. Wij mogen er vanuit gaan dat de Belastingdienst, en de overheid in het algemeen, zich uitsluitend baseert op een op het recht gebaseerd systeem. Dat is een vooronderstelling die overal aan ten grondslag ligt. Het is essentieel dat de Nederlandse Belastingdienst alleen belasting heft, indien zij daar een rechtsgrondslag voor heeft. De wereld zou te klein zijn indien zou blijken dat dit niet zo is. Dan zou de belastingmoraal binnen de kortste keren instorten. In die zin is de aanname dat dit in de jaren '80 door de Belastingdienst zou zijn losgelaten een totaal verkeerd beeld. Dit blijkt ook uit de vereenvoudiging van de wetgever, waarbij het makkelijker zou moeten zijn voor een individuele belastingbetaler te begrijpen wat de wetgever van hem vraagt. Het is een veronderstelling dat de Belastingdienst rechten heeft en men moet er bij de Belastingdienst zorg voor dragen, dat daar nooit enige twijfel over gaat bestaan. Dat is zo wezenlijk. Maar goed, uiteindelijk zijn belastingmensen toch ook gewoon een beetje juristen, en dat moet wat mij betreft ook zo blijven.



# Communicatie met de klant

door Yvonne Loijen en Paul Gunnewijk

Dit verhaal is gebaseerd op de interviews gehouden met Karin Burger en Sarah Geerts, beiden werkzaam bij het landelijk kantoor van de Douane en met Anette de Jong, werkzaam bij de Belastingdienst in Zwolle, als relatiebeheerder voor de contacten met de Financiële Dienstverleners.



Karin Burger



Sarah Geerts



Anette de Jong

Zoals bekend is men zowel binnen Blauw als binnen Groen bezig om op basis van afspraken en vertrouwen bepaalde klantgroepen op een andere wijze te behandelen dan op de traditionele toezicht/controlerend manier. Allebei werkend vanuit dezelfde gedachte: de compliance van belastingplichtigen bevorderen.

Uit onderstaand verhaal blijkt het belang van communicatie en gedragsbeïnvloeding. Het draait niet alleen om het juri-

disch juist beslissen, maar vooral om de manier waarop gecommuniceerd wordt en hoe met klanten (bedrijven en burgers) wordt omgegaan. De filosofie van de Douane, uitgelegd door Karin Burger en Sarah Geerts, vertoont opvallend veel gelijkenissen met de filosofie die Anette de Jong hanteert in haar rol als relatiebeheerder. De werkwijze, en de strategie die gekozen is om dit alles te kunnen realiseren, zijn wel verschillend.

## De werkfilosofie

### GROEN

Karin en Sarah geven aan dat de filosofie van de afdeling Communicatie van de Douane is dat er één helder beeld gecommuniceerd wordt over de werkwijze van de Douane. Zij willen van de douane één communicatieve organisatie maken. Hierin speelt de afdeling Communicatie een faciliterende rol: hoe kunnen we de medewerkers helpen in de manier van communiceren? Je communiceert namelijk met iedere vezel van je lijf. Het is belangrijk dat iedereen, van directeur tot medewerker fysiek toezicht, zich ervan bewust is dat hij/zij zelf communiceert en niet de afdeling communicatie. Iedere douanier is namelijk ambassadeur van onze organisatie en de drager van het gedachtegoed van de Douane.

### BLAUW

Anette is werkzaam in het MKB en heeft contacten met dienstverleners waar een convenant HT mee is afgesloten of die in aanmerking komen voor een convenant. Het klantenvolume bij MKB is zo groot dat er niet met iedere ondernemer een individueel convenant HT afgesloten kan worden. Vandaar dat de Financieel Dienstverlener (FD) als schakel benut wordt, aangezien hij zijn klant kent, weet welke intenties de klant heeft en of de boel op orde is. Wil het FD-kantoor voor horizontaal toezicht in aanmerking komen, dan zal het wel aan een aantal voorwaarden moeten voldoen, zoals aangesloten zijn bij een aangewezen koepel, een goede interne kantoororganisatie hebben, bepaald (compliant) gedrag vertonen en willen samenwerken met de Belastingdienst.

De filosofie is dus een samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen, begrip en transparantie.



## Externe contacten

### GROEN

De buitenwereld beoordeelt de Douane aan het contact dat hij met de medewerker heeft: de medewerker op Schiphol of de klantmanager voor het bedrijfsleven.

De medewerker is het visitekaartje van de Douane. Daarom is het van belang dat iedereen goed voor ogen heeft waarom we doen wat we doen. Soms verliezen we dat als organisatie uit het oog en dan is het belangrijk dat we het hier met elkaar weer over hebben.

Dit uitdragen van het gedachtengoed begint al bij de directieleden en de managers. Wanneer medewerkers het gedrag namelijk niet zien gebeuren, wordt de veranderslag die de organisatie hierin moet maken belemmerd.

### BLAUW

Relatiebeheer is een functie die niet past in de traditionele opvatting over rechtshandhaving. Vanuit deze opvatting zou je als overheid alleen moeten acteren bij fouten en is relatiebeheer niet nodig. Rechtshandhaving is echter ruimer en de burger moet nu juist gestimuleerd worden om op eigen initiatief compliant gedrag te tonen.

Er is vanuit de Belastingdienstmedewerker ook veel wantrouwen. Logisch ook! Als ambtenaar zijn we jarenlang geworven en getraind om heel kritisch en standvastig te zijn en om veel correcties binnen te halen. We hebben ons jaar in, jaar uit, alleen maar gefocust op de zaken die de belastingplichtige fout doet. Degenen die het goed doen, worden automatisch door de systemen behandeld. Om als medewerker dan van het ene op het andere moment een belastingplichtige vanuit vertrouwen te benaderen is niet zo simpel. Het vergt een andere grondhouding van medewerkers.

Het zou helpen als leidinggevendenden niet alleen zouden focussen op aantallen en correctieresultaten, maar met medewerkers in gesprek gaan over de manier waar op ze dingen aanpakken. Waarom iemand bijvoorbeeld alleen maar brieven schrijft en niet de belastingplichtige opbelt. Medewerkers zien niet altijd dat dat iets oplevert. Het lastige van deze manier van werken is dat het effect van iemands handelen op de compliance niet direct meetbaar is.

## Handreikingen

### GROEN

Binnen de Douane zijn daarom een aantal praktische handreikingen ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan is het strategisch gesprek. Met bedrijven wordt periodiek een dergelijk gesprek gehouden en dat is niet alleen met bedrijven die de status AEO (Authorised Economic Operator) hebben verworven en dus als een betrouwbare handelspartner worden erkend.

Bij dit gesprek is een directeur van de Douane aanwezig, evenals een directielid van het betreffende bedrijf en een klantmanager of teamleider. Het gesprek wordt benut om te evalueren en om toekomstige ontwikkelingen door te spreken. Wanneer iemand van de directie meegaat, geef je ook de zwaarte aan van het gesprek en het belang van de douaneprocessen.

### BLAUW

Een klant rechtvaardig behandelen is geen trucje, maar vraagt om een bepaalde grondhouding van de belastingambtenaar; hij moet zijn klanten serieus nemen. Sommige medewerkers zeggen wel eens: "Ik moet volgens de wet iemand horen bij bezwaar, maar er staat nergens dat ik moet luisteren". De manier waarop een klant zich behandeld voelt, heeft echter effect op zijn compliance. Anette ziet het als haar taak om de compliance te bevorderen. Het systeem van belastingheffing werkt namelijk alleen maar, als het merendeel van de burgers spontaan aan zijn ver-

plichtingen voldoet. Als relatiebeheerder wil je dit gedrag stimuleren.

In het Middellangetermijnplan (MLTP) staat al jaren dat de Belastingdienst compliance wil bevorderen door gedragsbeïnvloeding. Maar hoe doen we dat dan? Het grootste gedeelte van onze medewerkers is hier niet voor opgeleid. Het wordt voornamelijk uitgedragen in beleidsstukken, maar op de werkvloer zelf wordt er weinig aandacht besteed aan wat dit nu precies betekent voor je werk.

Hierbij is het ook weer van belang dat het management het voorbeeld geeft. En dan niet persé richting de fiscaal dienstverlener, maar in de eerste plaats richting zijn medewerkers. Neem je medewerkers serieus, overleg met ze in plaats van over ze te beslissen. Procedurele rechtvaardigheid werkt niet alleen tussen burger en overheid, maar begint in dit geval tussen manager en medewerker. Wanneer je als leidinggevende je medewerkers rechtvaardig behandelt, is er een grote kans dat zij dit gedrag ook zullen tonen richting de belastingplichtige.

Binnen onze organisatie is iedereen van oorsprong opgeleid om de wet goed te kennen, de jurisprudentie goed bij te houden, een goed doortimmerd verhaal op papier te kunnen zetten en eventueel een verzoekschrift te schrijven. Als je kijkt wat er nu gevraagd wordt van medewerkers, zijn de hiervoor genoemde zaken niet meer voldoende.

## Aanwezig zijn in de ogen van de ander

### GROEN

Een ander punt dat Karin en Sarah benadrukken is dat je als organisatie moet zijn waar je klant is. Dit betekent dat de communicatie niet hoofdzakelijk moet verlopen via belastingdienstkanalen zoals de belastingdienstsite, maar dat je je doelgroep nu juist moet benaderen op Facebook of Twitter, op plekken waar je klanten toch al te vinden zijn. De klant geeft immers zelf aan daarmee te werken. Zo is er een reizigers-app ontwikkeld die aangeeft wat en hoeveel je uit het buitenland mag meenemen naar Nederland: op deze manier kunnen mensen gemakkelijk en zelfs offline raadplegen wat ze mee mogen nemen vanuit het buitenland. Dit alles vanuit een positieve benadering: wat mag je wél meenemen.

### BLAUW

Als relatiebeheerder ga je met alle fiscaal dienstverleners verschillend om. Je kijkt naar het individu. Je speelt altijd in op degene die tegenover je zit. Je levert dus maatwerk bij iedere fiscaal dienstverlener. Je hebt het met de fiscaal dienstverlener ook over het spanningsveld met betrekking tot minder compliantie klanten, evenals over de samenwerking. Je moet vooral niet bang zijn om ook de onplezierige zaken te bespreken, en dan niet met de intentie om iemand op de vingers te tikken, maar nu juist om de samenwerking te bevorderen. Deze samenwerking vindt plaats in een spanningsveld tussen de fiscaal dienstverlener, de ondernemer en de collega-belastingambtenaren.

## Uitstraling

### GROEN

Alle informatie die extern gecommuniceerd wordt, is ook te vinden op het intranet: achtergrondartikelen over waarom we doen wat we doen, waarom we social media inzetten, het nut van webcare enzovoort.

Het is dus niet iets van het landelijk kantoor alleen. Neen, het is juist iets gemeenschappelijks van de gehele Douane.

### BLAUW

Om dit vanuit Horizontaal Toezicht te kunnen doen, is verticaal toezicht echt noodzakelijk. Dit is zelfs een kwestie van rechtvaardigheid. Als jij als fiscaal dienstverlener geïnvesteerd hebt in een lidmaatschap van een koepel, je kantoororganisatie op orde hebt en je extra investeert in de begeleiding van je klanten, dan wil je ook graag dat degenen die het minder nauw nemen met de regels worden aangepakt

door de Belastingdienst. Horizontaal toezicht werkt dus alleen als de welwillende FD en zijn klant zien dat er bij zijn kwaadwillende buurman iemand op controle komt. Ook dat is een vorm van rechtvaardigheid!

In het huidige politieke maatschappelijke klimaat wordt weer sterk de nadruk gelegd op opbrengsten genereren. De schatkist moet gevuld worden. Dit betekent ook dat er minder aandacht is voor compliance.

Als iemand namelijk compliant is, dan betaalt hij gewoon. Als een actie dit jaar veel geld oplevert en we doen het zo goed dat dit de compliance bevordert, betekent dit dat als we deze actie een jaar later nogmaals doen, deze niets meer oplevert. Dit maakt het dus lastig om directe resultaten aan de politiek te laten zien. Wanneer de compliance toeneemt, hebben wij als Belastingdienst minder opbrengsten, omdat de burger het zelf goed doet.

## Samenwerking met bedrijven en burgers

### GROEN

Als Douane proberen we door middel van samenwerken met het bedrijfsleven de BV Nederland en de concurrentiepositie van Nederland te bevorderen. Deze samenwerking geschiedt op basis van gelijkwaardigheid tussen de Douane en haar partners. Dit opkomen voor de belangen van Nederland zien we dus niet alleen als een taak van de Douane, maar echt iets wat we samen doen met het bedrijfsleven. In die zin zitten we proactief aan elkaar geklonken.

Zo hebben we een nieuw aangiftesysteem ontworpen. De specificaties van dit systeem worden samen met bedrijven opgesteld en de software wordt in gezamenlijkheid ontwikkeld.

We investeren ook veel in de relatie met het bedrijfsleven. Er is een regulier ODB (Overleg-Douane-Bedrijfsleven). Hier zit de Douane met diverse koepels aan tafel. Dit overleg heeft de functie van een damage tafel: ofwel die zaken bespreken waar het misgaat. Dat voorkomt negatieve publiciteit en versterkt de relatie met je klanten.

### BLAUW

Aangezien we willen dat de burger spontaan aan zijn verplichtingen gaat voldoen, wordt er ook een andere houding van de belastingambtenaar verwacht. Vakmanschap is tegenwoordig meer dan fiscale vaardigheden: er wordt ook kennis van gedragsbeïnvloeding, inlevingsvermogen en communicatieve vaardigheden verwacht.

Met een mix van deze vaardigheden is een ambtenaar namelijk in staat om de burger echt te laten voelen dat hij rechtvaardig behandeld wordt. Dit betekent natuurlijk niet dat je fiscaal gezien andere beslissingen gaat nemen. Je fiscale keuzes blijven hetzelfde, alleen de manier waarop je het contact hebt met de belastingplichtige verandert. Een relatiebeheerder gaat dus ook niet op de stoel van de heffer zitten. Je moet wel rolbewust blijven, want ook in horizontaal toezicht gelden alle wetten en regels onverkort.

## Conclusie algemeen

Uit bovenstaand verhaal blijkt het belang van communicatie en gedragsbeïnvloeding. Het draait er niet alleen om dat je juridisch juiste beslissingen neemt, maar vooral om de manier waarop je communiceert en hoe je met je klanten omgaat.

Zowel in de uiteindelijke strategie van de Douane, uitgelegd door Karin en Sarah, als in de werkwijze van de Belastingdienst met betrekking tot relatiebeheer, uitgelegd door Anette, is de gemeenschappelijke noemer: de psychologische kant van ons optreden. Als onderdeel van het moderne vakmanschap is begrijpen hoe gedragsbeïnvloeding werkt belangrijk; mogelijk zelfs belangrijker dan de kennis van de juridische regels.

Daarnaast is inspelen op hoe de belastingplichtige ons optreden ervaart en inschatten wat onze reactie doet met de belastingplichtige van belang.

Naast bovenstaand interview gaf Anette de Jong ons nog enkele vragen mee die stof tot nadenken geven en die wij u niet willen onthouden.

- Een oud collega zette vroeger bij het behandelen van een bezwaar de Vakstudie pontificaal op het bureau, wees er

naar en zei "U heeft ongelijk en dat staat hierin". Over een fiscaal besluit moet je kunnen communiceren. Kennis is cruciaal, niet alleen op juridisch vlak, maar ook over de behoeftes van de belastingplichtige. Zeker als we compliance willen bevorderen door gedragsbeïnvloeding, maar hoe doe je dat?

- Veel mensen denken dat een belastingkorting compliance bevordert. Psychologisch onderzoek toont echter aan dat door het geven van een incentive de intrinsieke motivatie af kan nemen. Het beeld dat nu heerst is dat boetes en pakkans gedrag effectief beïnvloeden. Dat is ook beslist waar. Maar hiervoor is een groot ambtenarenapparaat nodig. Maar hoe kunnen we er nu voor zorgen dat het merendeel van de burgers zonder dure interventies aan zijn verplichtingen voldoet?

- Wat ik graag aan de burger zou willen uitleggen is dat de Belastingdienst niet als doel heeft om geld weg te pakken, maar als doel heeft om de regering de mogelijkheden te geven om bijvoorbeeld goed onderwijs voor uw kinderen en zorg voor de ouderen te verzorgen. Waarom communiceren we dat niet meer? Is dit niet de meest effectieve manier om compliance te bevorderen?

# Legitimiteit en fiscale rechtshandhaving

## Juridische en sociaalwetenschappelijke aspecten

door Albert van Steenbergen

### 1. Inleiding

Belastingheffing vindt – simpel gezegd – plaats omdat de overheid geld nodig heeft om haar uitgaven te bekostigen. Kenmerkend voor belastingheffing is dat van burgers een bijdrage wordt verlangd in de collectieve middelen zonder dat daar een aanwijsbare, individuele tegenprestatie tegenover staat. Daardoor roept belastingheffing een tegenstelling op tussen het individuele en het collectieve belang. Omdat de overheid niet verwacht dat burgers vrijwillig het collectieve belang laten prevaleren boven hun persoonlijke belang zijn belastingwetten uitgevaardigd die aan burgers de verplichting opleggen om belasting te betalen. Tevens is een organisatie aangewezen, de Belastingdienst, die erop toe moet zien dat burgers voldoen aan hun fiscale verplichtingen en die ingrijpt als burgers daarin verzuimen. Doel van de belastingwetgeving is een situatie te bewerkstelligen waarin alle burgers in redelijkheid bijdragen aan de bekostiging van de collectieve uitgaven: rechtvaardige belastingheffing.

Karakteristiek voor de belastingwetgeving in Nederland en andere Westerse landen is dat voor een goed verloop van het proces van belastingheffing medewerking van burgers vereist is. Burgers moeten aangeven wanneer ze voor belastingheffing in aanmerking komen, moeten juist en volledig belastingaangifte doen en moeten de uiteindelijk verschuldigde belasting betalen. Alleen wanneer het overgrote deel van de belastingplichtigen (duurzaam) bereid is op eigen initiatief en op de juiste wijze te voldoen aan deze verplichtingen is belastingheffing in zijn huidige vorm mogelijk. De vraag is hoe de overheid kan bereiken dat burgers en bedrijven 'vrijwillig' aan deze verplichtingen voldoen.

### 2. Compliance

Belastingheffing heeft zich door eeuwen heen steeds gekenmerkt door het uitgangspunt dat mensen gedwongen moeten worden tot het betalen van belasting. Al in de klassieke oudheid beschikten belastinginners over machtsmiddelen om het gedrag van burgers te beheersen en ze zodoende te dwingen tot belastingbetaling. Bekend is de

slagboom van de tollenaar op doorgaande wegen, maar ze hadden ook andere instrumenten in hun arsenaal. (Dreiging met) geweld was in die tijd vanzelfsprekend met tolgaring verbonden, al dan niet gefaciliteerd door de overheid. Een fraai voorbeeld hiervan is de wettelijke regeling ter bevordering van de belastingbetaling op grond waarvan straffen voor mishandeling werden gehalveerd wanneer de mishandeling gebeurde in het kader van de tolgaring. In de moderne tijd werden de technieken weliswaar verfijnd, maar bleef het uitgangspunt lange tijd gelijk. Immers, ook de aanpak van controleren, corrigeren en eventueel bestraffen gaat uit van een gebrek aan bereidheid tot belasting betalen.

Pas aan het einde van de vorige eeuw kwam een andere benadering van belastingheffing in de belangstelling. Het besef dat de overheid afhankelijk is van de bereidwilligheid van haar burgers en bedrijven nam toe, maar ook ontdekten men dat het overgrote deel van de mensen bereid is om zonder dwang of dreiging belasting te betalen. Deze in de sociale wetenschappen ontwikkelde inzichten werden al snel omarmd door fiscale beleidsmakers in verschillende landen, waaronder Nederland. De toenmalige top van de Belastingdienst zag de waarde van deze inzichten voor de fiscale uitvoeringspraktijk en haakte er al in een vroeg stadium op in. Henk Elffers e.a, pioniers op het gebied van fiscale compliance, voerden eind jaren tachtig al in opdracht van de Nederlandse Belastingdienst een onderzoek uit naar belastingweerstand en fiscale compliance. Dit onderzoek werd uitgevoerd vanuit een juridisch, economisch en psychologisch perspectief en had grote betekenis voor het beleid van de Belastingdienst die het bevorderen van compliance uiteindelijk zelfs als zijn centrale doelstelling formuleerde.

### 3. Instrumentarium

In dat streven naar (het bevorderen van) compliance bij burgers en bedrijven, staat de Belastingdienst een scala aan instrumenten ter beschikking. Naast de genoemde aanpak van controleren, corrigeren en eventueel bestraffen maakt men tegenwoordig tevens gebruik van instrumenten als voorlichting, overleg, samenwerking, afstemming van automatisering, informatiedeling, enz. De inzet van deze moderne instrumenten markeren de ontwikkeling die de relatie tussen Belastingdienst en belastingplichtige in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. De klassieke juridische rechtsbetrekking op basis van 'command and control', heeft plaats gemaakt voor een betrekking waarin ook aandacht bestaat voor de sociale aspecten van de relatie. De (strikte) juridische omgangsvormen (formele rechtsregels) zijn aangevuld met aanwijzingen die zijn ingegeven door psychologische overwegingen.

### 4. Legitimiteit en vertrouwen

De "ontdekking" dat binnen de fiscale rechtshandhaving tal van niet-juridische instrumenten kunnen worden ingezet om compliance te bevorderen heeft de sociaalwetenschappelijke aspecten van belastingheffing sterk onder de aandacht gebracht. Dat geldt in het bijzonder voor het begrip 'legitimiteit' dat aanvankelijk als een strikt (objectief) juridisch begrip werd gehanteerd, maar dat in de laatste twee

decennia een bredere betekenis heeft gekregen waarin ook subjectieve elementen en rol spelen.

#### Legitimiteit

Legitimiteit is van oorsprong een staatsrechtelijk begrip dat aangeeft dat de overheid over een juridische basis beschikt om macht uit te oefenen over de burgers. De betekenis van legitimiteit viel aanvankelijk samen met die van legaliteit, maar doordat legitimiteit later een bredere betekenis kreeg gingen de begrippen uiteenlopen. Legaliteit houdt in dat het overheidshandelen overeenkomstig de wet is (wetmatigheid), terwijl legitimiteit inhoudt dat de overheid heeft gehandeld overeenkomstig de wet en de rechtsbeginselen (rechtmatigheid).

De betekenis van dit onderscheid is voor de fiscaliteit uitgewerkt door Hans Gribnau. Hij concludeert, na een diepgaand onderzoek, dat het (louter) voldoen aan de wet niet voldoende is om te kunnen spreken van legitiem overheidsoptreden. Daarvoor is namelijk tevens vereist dat de overheid ook de onder de wet liggende rechtswaarden en rechtsbeginselen respecteert. Alleen dan mag van belastingplichtigen worden verwacht dat ze het (fiscale) overheidshandelen aanvaarden en bereid zijn hun verplichtingen na te komen.

Belangrijke rechtsbeginselen binnen de fiscaliteit zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Respect voor deze rechtsbeginselen en uiteraard voor de wet zijn bepalend voor de legitimiteit van het optreden van de Belastingdienst. Het belang van deze rechtsbeginselen wordt tot uitdrukking gebracht in het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

#### Vertrouwen

Legitimiteit is een begrip dat ook in andere wetenschapsgebieden dan de juridische wetenschap is uitgewerkt, bijvoorbeeld in de sociale psychologie. Binnen de psychologie wordt aan het begrip legitimiteit een (nog) bredere betekenis toegekend. Niet alleen heeft de overheid een aanvaarde (juridische) basis nodig om van legitimiteit te kunnen spreken, maar ook moet zij het feitelijk vertrouwen van haar burgers genieten. Men spreekt in deze benadering van legitimiteit wanneer burgers de overheid vertrouwen en haar uitvoerende onderdelen zodanige kwaliteiten toekennen dat ze haar op basis daarvan gezag toedichten en bereid zijn haar te gehoorzamen. Van legitimiteit is dus slechts sprake als burgers en bedrijven de overheid daadwerkelijk vertrouwen.

Vertrouwen is een subjectief georiënteerd begrip. Het richt zich immers op de persoonlijke beleving van mensen. Er is in deze benadering geen objectieve omstandigheid die bepaalt of burgers de overheid wel of niet kunnen vertrouwen. Burgers moeten voor zichzelf bepalen welk beeld zij van de overheid hebben. Vertrouwen is aan de persoon van de burgers gebonden, het is in het brein van mensen verankerd. Kenmerkend voor vertrouwen is dat men de ander deskundigheid, juiste intenties en aanspreekbaarheid bij vragen of geschillen toeschrijft. Het leidt er in de relatie met de overheid toe dat burgers durven te rekenen op de eerlijkheid, bereidheid en de deskundigheid van de overheid om het goede te doen. Bij de handhaving van wetten, zoals de be-

lastingwetgeving, draait vertrouwen vooral om de vraag of burgers erop durven te vertrouwen dat de overheid in staat is om een situatie te creëren die door hen als rechtvaardig wordt ervaren.

Een rechtvaardige situatie binnen de belastingheffing houdt enerzijds in dat de Belastingdienst steeds binnen zijn bevoegdheden handelt, maar houdt anderzijds in dat het recht adequaat wordt gehandhaafd. Van legitieme belastingheffing is dus slechts sprake wanneer, in de beleving van belastingplichtigen, effectief wordt opgetreden tegen regel-overtreding. Het controleren, corrigeren en eventueel bestraffen van belastingplichtigen is daarom niet alleen van belang binnen de juridische benadering, maar ook binnen de psychologische benadering van belastingheffing.

## 5. Recht en rechtvaardigheidsbeleving

Het begrip rechtvaardigheid neemt binnen de sociale psychologie een andere plaats in dan binnen het recht. Wanneer belastingplichtigen de Belastingdienst en zijn handelen als passend ervaren en het optreden als goed en rechtvaardig aanmerken is sprake van ervaren rechtvaardigheid. Anders dan de juridische benadering gaat deze psychologische benadering van rechtvaardigheid niet over de juiste toepassing van objectieve wetten en regels, maar over de subjectieve beleving van mensen.

Het (fiscale) gedrag van mensen wordt vooral bepaald door hun beleving van rechtvaardigheid en veel minder door de vraag of in objectieve zin juridisch juist is gehandeld. Met andere woorden, fiscale compliance is nadrukkelijker verbonden met psychologische rechtvaardigheid dan met juridische rechtvaardigheid. Dit inzicht verklaart de grote interesse van fiscale beleidsmakers en managers van belastingdiensten in verschillende landen voor de rechtvaardigheidsbeleving van mensen. Tegelijkertijd blijft vanuit rechtsstatelijke overwegingen de juridische juistheid (rechtmatigheid) van het overheidshandelen van essentieel belang.

Deze combinatie van inzichten stelt hoge eisen aan het vakmanschap van belastingambtenaren in de fiscale uitvoeringspraktijk. Omdat het merendeel van deze ambtenaren opgeleid en vooral bekend is met de juridische benadering van hun werkzaamheden, zal ik hieronder kort ingaan op de psychologische aspecten van het werk. In het bijzonder zal ik ingaan op de vraag hoe mensen binnen de fiscaliteit tot rechtvaardigheidsoordelen komen.

### Rechtvaardigheidsbeleving en fiscaliteit

Intuïtief zijn we geneigd om te denken dat de inhoud van besluiten belangrijker is voor het gevoel van rechtvaardigheid dan de manier waarop mensen zijn behandeld. Deze gedachte is gebaseerd op het idee dat mensen rationele wezens zijn die uitsluitend geïnteresseerd zijn in hun materiële eigen belang, maar dat beeld is onjuist. In werkelijkheid blijkt dat de wijze waarop procedures zijn vormgegeven en worden uitgevoerd veel invloed uitoefenen op de rechtvaardigheidsbeleving van mensen. Dat geldt ook binnen de fiscaliteit voor veel mensen. Als procedures en de wijze waarop ze worden toegepast door mensen als rechtvaardig worden ervaren spreekt men van procedurele rechtvaardigheid. Kees van de Bos, hoogleraar aan de Uni-

versiteit Utrecht, verricht veel (internationaal) onderzoek op het gebied van procedurele rechtvaardigheid.

Een interessante vraag is waarom procedures belangrijk zijn voor de rechtvaardigheidsbeleving van mensen. Dat zit als volgt. Binnen de fiscaliteit kunnen veel mensen, zoals in de meeste relaties met overheidsorganisaties, vaak onvoldoende de (inhoudelijke) billijkheid en rechtvaardigheid van de beslissingen van de Belastingdienst beoordelen. De wet- en regelgeving is daarvoor te complex en er bestaat meestal nauwelijks zicht op de uitkomsten in vergelijkbare andere gevallen. Uit onderzoek blijkt dat in gevallen waarin mensen over onvoldoende informatie beschikken over de uitkomsten van anderen, zij gebruik maken van procedure-informatie. Mensen komen in dergelijke situaties van onzekerheid tot een rechtvaardigheidsoordeel door te kijken naar de procedures die, in geval van belastingheffing, de lasten verdelen onder de leden. Dit verklaart waarom het eerlijk-proces-effect zo belangrijk is wanneer een gebrek aan informatie bestaat.

Lind merkt over procedurele rechtvaardigheid op dat de momenten waarin burgers in rechtstreeks contact komen met (vertegenwoordigers) van de overheid bepalen hoe men in de relatie staat tot die overheid: "Tel ik mee, hoe belangrijk ben ik, word ik gerespecteerd en is dit een relatie waarop ik kan vertrouwen?" Deze, overwegend onbewuste, overwegingen geven de procedures en de wijze waarop deze in het contact met de burger worden toegepast hun gewicht. Waar de inhoud van het besluit iets zegt over de wet en de geldende regels, raken procedure en bejegening de persoon van de burger. Het is deze onbewuste diagnose van de persoonlijke positie van mensen die het oordeel over de kwaliteit van relatie met de overheid bepaalt. Wanneer de "evaluatie" de burger leert dat hij wordt gerespecteerd door de overheid, vergroot dit de kans dat hij de relatie als waardevol ervaart en dat hij bereid is in die relatie te investeren door zijn (fiscale) verplichtingen na te komen.

## 6. Conclusie

In de fiscale (rechts)betrekking staat niet langer de belangentegenstelling tussen gemeenschap en individu centraal, maar steeds nadrukkelijker gaat de aandacht uit naar "normale" patronen van intermenselijke interactie. Deze benadering lijkt soms haaks te staan op de juridische benadering van belastingheffing, maar uit mijn promotieonderzoek blijkt dat dit niet het geval is. Uiteindelijk streeft het recht realisatie van maatschappelijke waarden na die worden herkend door het overgrote deel van de mensen in Nederland. Bijvoorbeeld een eerlijke verdeling van de collectieve lasten. Omdat het overgrote deel van de bevolking het belang van deze waarden herkent zijn ze, zonder straf of dwang, bereid hun belasting te betalen.

Maar, en dat is wat ons vak zo interessant maakt, ze verwachten daarbij wel dat regelovertreders worden aangepakt. Gebeurt dat niet of in onvoldoende mate, dan neemt hun bereidheid af. Van belastingambtenaren in de fiscale uitvoeringspraktijk wordt daarom niet alleen verwacht dat ze de wet- en regelgeving juist toepassen, maar tevens dat ze oog hebben voor sociale en psychologische aspecten van de fiscale rechtshandhaving. Dat is bepaald geen sinecure en vereist een grote mate van vakmanschap.



# Valentijn Crijns: Conflictmanagement

door Wilma Kamminga en Thijs Hellegers

**Valentijn Crijns werkt al zo'n dertig jaar bij de Belastingdienst. Hij is fiscaal jurist (met een master Conflictmanagement). De laatste tien jaren houdt hij zich vooral bezig met conflictmanagement. Mediation is een onderdeel daarvan, in de ontwikkelingen binnen de organisatie was het een eerste stap.**

Het terrein is nog volop in ontwikkeling, maar heeft zijn bestaansrecht bewezen. Sinds kort is er een kennisgroep Conflictmanagement, onder de directie Vaktechniek.

Conflictmanagement gaat om de relatie tussen overheid en burger c.q. belastingplichtige. Het gaat niet, of niet alleen over feiten en regelgeving, maar ook over de perceptie daarvan door de belastingplichtige.

Als je kijkt naar de professional bij de Belastingdienst, dan moet je je afvragen: 'wat vraagt de maatschappij c.q. de burger aan deze professional?' Om te beginnen moet datgene wat de overheid vraagt juridisch kloppen. De burger wil de overheid kunnen vertrouwen. Hij wil in het algemeen best geloven dat de juridische rechtmatigheid in orde is. Te recht: het juridische product van de Belastingdienst is volgens Valentijn in orde. Vervolgens gaat het om de bejegening: wordt de burger gehoord, of beter: voelt hij zich gehoord? De burger wil ook snappen wat er gebeurt.

In het overgrote deel van de gevallen volstaat de massamediale aanpak: informatie op het internet, aangevuld met de dienstverlening door de Belastingtelefoon. Dat is uitstekend voor het serie- en het confectiewerk. Maar in een klein aantal gevallen is maatwerk nodig. Als je dat als organisatie ook goed weet op te pakken, is dat goed voor de kostenbeheersing, voor de relatie, voor het imago.

Voor die moeizame gevallen, en met name als de relatie in het geding komt – denk aan emoties – zijn we aangewezen op conflictmanagement, uitgevoerd door gespecialiseerde medewerkers. Dan moet de burger niet vastlopen in een call center, en al helemaal niet op internet.

In de beleving van de burger is de procedurele rechtvaardigheid uitermate belangrijk: begrepen worden en gerespecteerd worden. Die verlangens moet je een plek geven. De Belastingdienst moet begrijpen dat de burger dit vraagt. Dan is het ook belangrijk dat de Belastingdienst zich ook

zelf houdt aan termijnen en afspraken. Dat is een kwestie van mindset en vaardigheden. Volgens Valentijn kan elke medewerker zich die vaardigheden eigen maken; het gaat om vaardigheden, niet (of nauwelijks) om persoonlijkheidskenmerken van de medewerker.

Bij de dienstleiding is het besef aanwezig dat je moet investeren in relationele vaardigheden. Je moet er steeds aandacht voor hebben dat dit nodig is. Belangrijk is dat ook de medewerker hier het nut van inziet en bereid is deze vaardigheden te trainen. Het doen, het in de praktijk brengen van kennis en vaardigheden moet vervolgens ook vanuit het gevoel komen, medewerkers moeten deze houding internaliseren.

De concentratie van bezwaar-, beroep- en klachtbehandeling op vier plaatsen in het land leidt tot een concentratie van probleemgevallen op die plaatsen. Dat maakt het mogelijk juist op die plaatsen extra te investeren in het kweken van de specifieke vaardigheden op het terrein van conflictmanagement.



# Marc van Elk: “Je bent klantcoördinator voor de ene klant, maar tegelijkertijd ambassadeur voor alle anderen”

door Wilma Kamminga en Thijs Hellegers

Marc is landelijk vaktechnisch coördinator Formeel Recht. Hij laat zich inspireren door vraagstukken die zich bewegen tussen de compliance van het individu en generale compliance. De ontwikkeling van de klantmanagement is een ontwikkeling die ons verder heeft geholpen in het begrip voor belastingplichtigen en voor meer aandacht voor procedurele rechtvaardigheid. Dat vloeit natuurlijk ook voort uit de context van de AWB maar door klantcoördinatoren en relatiebeheerders in te stellen, kregen we meer focus en aandacht voor de beleving van belastingplichtigen. Het klantmanagement is op zich zelf een hele goede ontwikkeling geweest. Ik zeg echter vaak tegen medewerkers: “je bent klantcoördinator voor de ene klant, maar tegelijkertijd ambassadeur voor alle anderen”.

Daarmee bedoel ik dat je ook de generale compliance in de gaten moet houden. Wanneer je namelijk teveel meeweegt op de inhoud met een klant, dan doe je anderen belastingplichtigen tekort. Natuurlijk ben jij klantcoördinator en moet je kijken of je zoveel mogelijk kunt meebewegen, maar wel binnen de vaktechnische grenzen. Want als je daar buiten gaat, raak je de andere klanten kwijt. Via het gelijkheidsbeginsel krijgen anderen dan een dip in hun compliance als ze het idee krijgen dat de belastingdienst niet binnen wet, beleid en jurisprudentie blijft handelen en gelijke gevallen ongelijk behandelt.

Het spanningsveld tussen het juridische kader en de relatie met een cliënt is natuurlijk een interessant spanningsveld. Daar speelt het leerstuk van het freies Ermessen een hele grote rol. Dat freies Ermessen geeft ons de ruimte om te bewegen binnen de vaktechnische kaders. Dus door vaktechnisch consistent te blijven kun je keuzes maken, bijvoorbeeld door iets niet te doen. Daar heb je onder omstandigheden ruimte voor als je binnen die kaders blijft en je niet in de uitkomsten gaat lopen knoeien. Op deze manier kan je vaktechnisch integer variëren en de klant de behandeling geven die hem toekomt.

Die ruimte aan de klant bieden is theoretisch vanzelfsprekend maar in de praktijk is dat veel moeilijker dan je denkt. Als belastingambtenaren zijn we namelijk geneigd om altijd eerst feiten te gaan verzamelen. Dat heeft als effect dat als je de feiten verzamelt hebt, je er ook iets mee moet. Je zou eerst moeten bedenken: ga ik dit wel vragen? Ga ik die stukken wel opvragen? Is het zo dat ik dit inderdaad voor al die jaren bij deze belastingplichtige uit wil zoeken? Waarom wil ik dat dan? Door welk uitgangspunt laat ik me daarbij leiden? Die keuzes vooraan in het proces, daar zouden we ons steeds bewust moeten zijn vóórdat we in actie komen.

De vraag is dan natuurlijk: bij wie leg je die keuzemomenten neer? Er moet uit praktisch oogpunt dan onderscheid gemaakt worden tussen de segmenten MKB en PDB enerzijds en GO, de individuele klantbehandeling, anderzijds. Bij individuele klantbehandeling is het heel belangrijk dat de KC samen met het strategisch behandelteam aangeeft welke richting de klantbehandeling op zou moeten in de situa-



ties dat we freies Ermessen hebben (keuzes kunnen maken). Hebben we nou bijvoorbeeld de indruk dat we nu veel onzekerheden met betrekking tot de fact finding lopen of juist niet? Willen we hier, op dit moment, veel aandacht aan besteden of juist niet? Terwijl in het MKB natuurlijk vanwege de massa het wat meer voorgeprogrammeerd zou moeten worden. Daar liggen belangrijke vraagstukken op de FD-aanpak (Financieel Dienstverleners) en selectie. Maar ook in het MKB ben ik er voorstander van om de medewerkers zoveel mogelijk professionele ruimte te geven. Bijvoorbeeld door als je een aangifte in het MKB selecteert, om dan ook de hele aangifte te laten beoordelen en niet meer een fragment. Dat geeft je namelijk, als je een hele aanslag in controle of aanslagregeling in behandeling neemt, de kans om ook de belastingplichtige te laten zien welke dingen je wel en welke dingen je niet belangrijk vindt (en dus gaat uitzoeken) in een aangifte. Dat geeft vervolgens de belastingplichtige weer het gevoel dat het bij de Belastingdienst gaat om die dingen die er toe doen en niet omdat ze toevallig een klein item hebben uitgekozen. Ik denk dat het belangrijk is dat we teruggaan naar professionele verantwoordelijkheid van de medewerkers in het eigenlijke werk.

Een vraag die een belastingdienstmedewerker regelmatig in zijn werk tegen komt is of het van belang is wie hij voor zich heeft als hij een fout gevonden heeft of hij wel of niet gaat corrigeren. Dat is niet van belang. Als we fouten vinden, dan corrigeren we die. Uit onderzoeken naar de samenhang tussen compliance en corrigeren, blijkt veel meer

## We willen graag transparantie

dat de manier waarop je corrigeert heel belangrijk is. Het is dus heel erg van belang dat je laat zien wat je dus doet, waarom je corrigeert, dat je degene daarop laat reageren (zie bijvoorbeeld het memo "Professional judgement geprofessionaliseerd" van team Vaktechniek; op intranet te vinden onder het kopje overige onderwerpen op de stek van formeel recht). Dus het gaat meer om het communicatieproces dan om het al dan niet corrigeren. Het wekt namelijk een hele rare indruk als je een fout vindt en je zou hem niet corrigeren. Namelijk als dat de norm is die we komen controleren en je constateert dat de belastingplichtige zich niet aan die norm houdt, maar je corrigeert niet, hoe belangrijk is die norm dan eigenlijk? Je moet dus hele goede argumenten hebben om niet te corrigeren.

Eén van de thema's die ons als Belastingdienst op dit moment ook heel erg bezighoudt, is het vooroverleg. We willen graag transparantie, we willen graag dat belastingplichtigen met ons in overleg gaan over de fiscale issues (in het horizontale toezicht spreken we dat zelfs af) maar kunnen we dat allemaal aan qua capaciteit in het vooroverleg? Daarom ben ik er voor om in de diepgang van het behande-

len van het vooroverleg te variëren. Krijg je een vooroverleg dat maar heel mager onderbouwd is, dan kan je ook kiezen om dat af te werken door te verwijzen naar de website en het als een soort inlichting te behandelen. Dan zijn we ook niet verder dan dat gebonden (dispositievereiste). Je kunt er ook voor kiezen om te zeggen: nou ik beantwoord de vraag, sec. Afgaande op de door u aangereikte gegevens denk ik dat dit past binnen het wettelijke kader. Dat is een vrij afgebakende manier om te reageren. Tenslotte is het mogelijk om de zaak helemaal uit te zoeken en ook nog een vaststellingsovereenkomst te sluiten waarin je ook voor de Belastingdienst zekerheid krijgt over de verwerking in de aangifte van een vraag. Ook daar zie je denk ik weer dat er op de zaak afgestemd gereageerd moet worden, zodat we zoveel mogelijk bewegingsruimte blijven houden.

Voor het vooroverleg in het MKB geldt eigenlijk hetzelfde als voor het individuele segment, zij het dat de risico's met betrekking tot het volume natuurlijk veel groter zijn. Daardoor ontstaat de neiging om op een wat collectiever niveau vooroverleg te gaan voeren. Ik vind dat we dat als Belastingdienst moeten doen, maar dan moeten we er heel erg voor waken dat we niet op het individuele niveau van een aangifte terecht komen. Op het moment dat je namelijk op een bepaald vraagstuk van mening verschilt, en tegelijkertijd krijg je op dat moment in zicht in welke aangiftes die vraag zich voordoet, dan verspeel je bijvoorbeeld een nieuw feit voor een aanslagbelasting als je dan niet corrigeert. Dat brengt het risico met zich mee dat je, daardoor in een soort van 100%-filosofie terecht komt. Dus is overleg over vaktechnische vraagstukken en safe harbour regelingen in het algemeen heel goed, mits uiteraard intern goed afgestemd. Waak er echter voor dat je gaat inventariseren in welke aangiftes welke problemen zitten want daar hebben wij dan vervolgens een afhandelingsprobleem mee.

De vraag is hoe je vaktechnisch tevreden kan zijn als je een conflict wil tackelen. Hoe pak je dat nu in de praktijk aan? Wat een methode is die mij wel aanspreekt en die zowel aan de psychologische als aan de juridische factor toekomt, is om domweg tegelijkertijd twee lijnen open te houden als je in conflict komt. Dat betekent dat je aan het bedrijf uitlegt dat alle formele stappen die nodig zijn om de procedure over deze materie te winnen gezet gaan worden en dat we daar ook niet stiekem over gaan doen. Maar tegelijkertijd gaan we ook zo nu en dan eens met de klant met de benen op tafel: waar zijn we mee bezig, willen we dit echt op deze manier uitvechten, wat is nu precies het belang, kunnen we niet kijken of we deze belangen met elkaar kunnen verenigen, kunnen we niet een praktische oplossing vinden? En mijn ervaring is dat als je die beiden openhoudt, dat beide trajecten gewoon beter lopen. Het informele overleg loopt beter omdat de andere partij het idee heeft: ja het is wel een serieuze gesprekspartner, als we er niet uitkomen dan gaat het echt vervelend worden. En tegelijkertijd loopt het formele traject beter omdat eventuele irritaties en misverstanden al in het informele overleg bespreekbaar zijn geweest en je dan dus aandacht aan de procedurele kant kunt besteden. Dus ik vind het altijd handig om die twee lijnen tegelijkertijd open te houden ook al lijkt het conflict nog zo onhandelbaar.

# Wat fijn dat u op tijd aangifte doet!

door Wilma van Hoeflaken

Natúúrlijk is belastingheffing meer dan belastingwetten uitvoeren en domweg (nou ja, soms is het reuze ingewikkeld) heffen en innen. Want de belastingplichtige is een mens van vlees en bloed, die gezien en gehoord wil worden. Zelf ben ik al jaren zzp'er (zo eentje die volkomen terecht ieder jaar automatisch een VAR-Wuo krijgt, maar die waarschijnlijk met ingang van dit jaar elk jaar opnieuw een eindeloze vragenlijst moet invullen om die VAR te krijgen – hoezo vermindering van administratieve lasten?) en mijn belastingaangifte besteed ik uit aan een streng en secuur NOAB-lid. Maar in de tijd dat ik zelf mijn aangifte nog invulde, gaf ik altijd een persoonlijk tintje aan het biljet. In het vakje dat bestemd was voor het stempel van de belastingconsulent, tekende ik een vrolijk hoofd met krullend haar. Zou zo'n inspecteur hier om glimlachen, vroeg ik me af. Als je de hele dag met wetten en cijfers bezig bent, is het toch leuk om ook eens iets luchtigs onder je neus te krijgen?

Jaren later – de Belastingdienst was inmiddels een van mijn opdrachtgevers – maakte ik een reportage bij een belastingkantoor in Apeldoorn, waar de aangiften binnenkwamen. Het was bijna 1 april en de machine die in razend tempo blauwe enveloppen openritste en vervolgens aangiftetiljetten uitspuwde, maakte overuren. Opeens kwam de machine sputterend tot stilstand. De ambtenaar van dienst begon te vloeken en viste een blauwe envelop die met een plakbandje was dichtgeplakt uit het apparaat. Dit kan een



aangiftetiljet zijn met zo'n jolig hoofd erop, wist ik. Daarna heb ik nooit meer een blauwe envelop dichtgeplakt met een plakbandje. Ik bedoel maar. Ik houd rekening met jullie. Houden jullie dan ook een beetje rekening met mij?

De afgelopen jaren besteedt de Belastingdienst veel aandacht aan de relatie tussen ambtenaren en belastingplichtigen. Als je elke belastingplichtige de aandacht geeft die hij verdient, bevorder je de compliance, is de gedachte. Dus worden fraudeurs van hun bed gelicht en zwaar beboet, worden burgers die een steekje laten vallen omdat ze al die ingewikkelde wetten niet snappen geholpen met VIA, Huba en – als ze ondernemer zijn – een startersbezoek, en worden mensen zoals ik, wier grootste fiscale misstap bestaat uit het aanbrengen van een stukje plakband op een blauwe

envelop, met rust gelaten. Gezien en gehoord word ik tóch wel door de Belastingdienst. Ik word erop geattendeerd dat ik IB- en OB-aangifte moet doen, ik krijg machtigingsformulieren om voorlopige aanslagen voor de IB en de zorgverzekeringwet in maandelijkse termijnen te laten afschrijven, ik krijg een schattingsformulier om mijn inkomensverwachtingen voor volgend jaar aan te geven, een jaarlijkse bevestiging van het feit dat ik het strenge en secure NOAB-lid heb gemachtigd om van alles en nog wat te doen, een VAR-Wuo (nog wel) en uiteraard een aanslag. Om maar eens ambtelijk jargon te gebruiken: dat zijn ieder jaar zeker tien 'contactmomenten'.

En natuurlijk wil ik geen dreigbrief plus boete als ik eens te laat ben met mijn OB-aangifte. Misschien wel als dat voor de tweede of derde keer gebeurt, maar niet als ik in de tien jaren daarvoor op tijd was. Dat zou funest zijn voor mijn compliance en ik weet niet of ik me dan zou beperken tot zand in de machine in casu plakbandjes op blauwe enveloppen. De Nationale Ombudsman heeft het al zo vaak gezegd: we zijn allemaal gevoelig voor procedurele rechtvaardigheid. Maar ook dat lost de Belastingdienst tegenwoordig goed op. Als je voor de eerste keer te laat bent met je OB-aangifte krijg je een nette brief, geen boete.

Toch is het een delicaat evenwicht, want te veel liefs en leuks bedenken voor de belastingplichtige is misschien wel net zo funest voor de compliance als direct een boete opleggen als je een keertje te laat bent met je OB-aangifte. Een paar jaar geleden was ik bij een bijeenkomst van de Belastingdienst, waar gesproken werd over manieren om compliance te bevorderen. Hoe kun je ongewenst gedrag ontmoedigen en wenselijk gedrag belonen? Iemand stelde voor om ondernemers die altijd tijdig hun OB-aangifte indienen en betaalden een bedankje te sturen. Een briefje met de tekst: "Wat fijn, u was weer op tijd, hartelijk dank daarvoor."

Als ik zo'n brief zou krijgen (en geloof me, als er iemand is die zo'n brief verdient, ben ik het) zou ik geïrriteerd raken. Hebben die ambtenaren niks beters te doen? Bovendien zou ik er niet over peinzen om ooit nog op tijd OB-aangifte te doen. Want kennelijk is dat iets bijzonders, zó bijzonder dat bijna niemand het doet. Waarom ik dan wel?

Dat maakt de psychologische benadering van belastingheffing ingewikkeld. Het lijkt glad ijs. De juridische benadering is veiliger. Je kunt terugvallen op wetteksten en feiten.

Maar zó moeilijk is de psychologische benadering nu ook weer niet. Belastingplichtigen (noem ons alsjeblieft geen klant, want dat zijn we niet) verschillen niet erg van Belastingdienstambtenaren. Net als jullie willen we geen dankjes voor normaal gedrag (thuis zeg je toch ook niet tegen de kok van dienst: "Wat fijn dat je de aardappels niet hebt laten aanbranden"), willen we brieven ontvangen die we maar een keer hoeven te lezen om ze te begrijpen, willen we een heldere uitleg als we iets niet snappen, willen we vriendelijk en beleefd bejegend worden, willen we niet onnodig lastig gevallen worden en stellen we het op prijs als het ons gemakkelijk wordt gemaakt (inderdaad, zo'n VAR-Wuo die je automatisch krijgt is een goed voorbeeld).

*Wilma van Hoeflaken is freelance journalist. Ze schrijft vooral over financiële en fiscale onderwerpen, onder andere voor Radar, NRC Handelsblad, Binnenlands Bestuur, de Geldgids, Tijdschrift Controlling, de Belastingdienst en de Pensioenfederatie.*

## E-mail E-mail E-mail E-mail

E-mail is een snel en eenvoudig middel om met de leden te communiceren.

Helaas beschik ik als secretaris en ledenadministrateur niet over de privé-mailadressen van een aantal leden. Voor de actieve leden kan ik bij belangrijke berichtgeving zo nodig gebruik maken van het mailadres van de Belastingdienst. Bij postactieve leden ontbreekt die mogelijkheid. Zij missen daardoor vaak berichten.

Gezien de kosten van printen en de porto en de tijd om de schriftelijke informatie op te maken, is het regelmatig versturen van de berichten per post geen reële optie.

Via deze weg wil ik onze leden daarom nog eens oproepen om hun privé e-mailadres aan mij te verstrekken door dit door te geven naar het e-mailadres: [secretaris@vhmf.nl](mailto:secretaris@vhmf.nl)

U mag er vanuit gaan dat ik met het verstrekte e-mailadres zorgvuldig omga en dit uitsluitend gebruik voor het sturen van berichten van de VHMF

Bij voorbaat dank

Hans Swinkels  
Secretaris VHMF



# Jeroen Wijers: “Een echte professional beheerst zijn/haar fiscale vak én beschikt over relationele vaardigheden”

door Wilma Kamminga en Thijs Hellegers

Jeroen Wijers is werkzaam bij het segment PDB (Particulieren, Dienstverlening en Bezwaar); zijn focus ligt op het bezwaar- en beroepsproces. Als je hem vraagt welk beeld hij heeft bij het optimum in de rechtshandhaving geeft hij aan dat een moeilijk begrip te vinden. Het gaat erom maximaal te scoren met beperkte middelen. De nadruk ligt daarbij doorgaans op de vaktechnische kwaliteit; tegelijkertijd moet je echter communicatief ook goed zijn.

De burger, de klant, wil weten waar hij/zij aan toe is. Medewerkers moeten zich kunnen inleven in de beleving van de burger; dat kan nog niet iedere medewerker. Daarom moet je zorgen dat medewerkers goed geschoold zijn op het terrein van conflictbeheersing. Bij het scholen van medewerkers kan CKC hulp bieden. Nieuwe medewerkers moet je niet alleen screenen op vakinhoudelijke kennis, maar ook op sociale intelligentie.

Handhavingscommunicatie is de laatste jaren in opkomst. Als je belastingplichtigen goed kunt meenemen in het traject van belasting betalen tonen zij zich veel bereidwilliger. Dat werkt uiteraard ook efficiënter voor de Belastingdienst. Jeroen onderkent dat niet alle klanten goedwillend zijn. Stel dat je met een niet-goedwillende belastingplichtige (of diens adviseur) te maken hebt, dan zit het verschil met name in de inhoud van de boodschap. Daarnaast moet je ook dan goed blijven qua communicatie, anders kunnen conflicten onnodig lang gaan duren.

De concentratie binnen het segment PDB op het terrein van bezwaar en beroep zorgt voor een toename van de kennis van (omgaan met) conflicten. Daarnaast is het van belang bezwaren te voorkómen. Als voorbeeld noemt Jeroen de bijna automatische reflex van een bezwaarbehandelaar als er bezwaar komt tegen de correctie van een aftrekpost van enkele duizenden euro's die duidelijk niet kwalificeert voor aftrek: afwijzen! Kennelijk komt dan bij de medewerker niet de gedachte op om te gaan bellen. Jammer, want de belastingplichtige in dit voorbeeld komt uit een ander land, waar

een dergelijke uitgave wél voor aftrek in aanmerking komt. Dus volgend jaar voert hij diezelfde aftrekpost wéér op, met als gevolg wéér een bezwaar.

Volgens Jeroen is het voorkómen van bezwaar of beroep geen kwestie van hocus-pocus, maar vaak van het in acht nemen van heel eenvoudige regels: wacht de gestelde reactietermijn af, communiceer goed naar de belastingplichtige, houd je aan gemaakte afspraken.

We sluiten af met waar we mee begonnen: de zoektocht naar het optimum in de rechtshandhaving. Goede rechtshandhaving, aldus Jeroen, is een combinatie: een echte professional wil alle facetten beheersen die nodig zijn om de missie te volbrengen, en beheerst dus zijn/haar fiscale vak én beschikt over relationele vaardigheden.



# Tot Slot

**Met dit themanummer bieden wij u, als lezer van de Informatief en als professional werkzaam bij de Belastingdienst, een breed scala artikelen aan die een beeld geven van de gevarieerdheid van ons werkveld en die het waarom van ons handelen binnen dat werkveld trachten te verklaren.**

De Symposiumcommissie hoopt u met dit aanbod te inspireren tot het ontwikkelen van uw eigen perceptie over “legitimiteit in de fiscaliteit” en de wijze waarop wij als fiscaal rechtshandhavers/professionals dit voormalig tollenaarswerk in de dagelijkse weerbarstige praktijk zo optimaal mogelijk proberen uit te oefenen.

Als het ons lukt u met behulp van dit themanummer en het komend symposium verder op weg te helpen naar een meer op de toekomst ontwikkeld vakmanschap, waarbij passie en arbeidsethos zeker zijn geïncorporeerd, dan is onze missie geslaagd!

Bij het samenstellen van dit themanummer heeft de commissie veel steun gekregen van diverse interne en enige externe “vakbroeders” (m/v), waarvoor wij als symposiumcommissie bij deze graag onze dank betuigen.

Tevens zijn wij dank verschuldigd aan de redactie van Informatief die ons de ruimte voor het samenstellen van deze special geeft en zelfs andere publicaties naar een latere datum heeft doorverwezen.

Een speciaal woord van dank zijn wij verschuldigd aan Albert van Steenberg die door zijn proefschrift “Legitimiteit en Fiscale Rechtshandhaving” ons als symposiumcommissie bij het uitwerken van het thema (en dus ook ten aanzien van dit themanummer) enorm geholpen heeft.

De samenstellers van dit themanummer wensen u een prettig en vruchtbaar symposium toe.

Boris Guntenaar,  
Fleur van Haasteren,  
Thijs Hellegers,  
Yvonne Loijen,  
Wilma Kamminga,  
Paul Gunnewijk.

# 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@gmail.com

wordt u verzocht van dit formulier gebruik te maken. Leden die met pensioen of FPU 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 kalenderjaar te geschieden. Bij opzegging gedurende het jaar blijft de contributie over het lopende jaar volledig verschuldigd.
- De contributie per 1 januari 2014 bedraagt € 15,30 per maand voor actieve leden en € 91,80 per jaar voor postactieve leden. Als u nog in loondienst bent, kunt u voor de contributie gebruik maken van de IKAP-regeling.
- Hij/zij draagt zorg voor de 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, \_\_\_\_\_

