



# Rapportage inzake feitenonderzoek melding misstand N

Ministerie van Financiën

—  
16 maart 2021



KPMG Advisory N.V.  
Postbus 74500  
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1  
1186 DS Amstelveen  
Telefoon (020) 656 7890  
www.kpmg.nl

Onze ref.: LS/NvK/mg/160321

Ministerie van Financiën  
De heer J.H. van Gelder  
Korte Voorhout 7  
2511 CW DEN HAAG

Amstelveen, 16 maart 2021

Geachte heer Van Gelder,

In overeenstemming met de dienstverleningsovereenkomst tussen het ministerie van Financiën en KPMG Advisory N.V. inzake 'Integriteitsonderzoek melding misstand N' met kenmerk 201865004.005.015 doen wij u hierbij onze rapportage toekomen.

Het doel van de opdracht zoals aan ons verstrekt betreft het verrichten van een feitenonderzoek naar 'melding misstand N' om te komen tot de beantwoording van drie onderzoeksperspectieven zoals gedefinieerd door opdrachtgever.

De aard van de opdracht betreft een feitenonderzoek. Dit rapport is bedoeld om u als opdrachtgever te informeren over de uitkomsten van onze werkzaamheden, in de wetenschap dat u onze rapportage zult delen met de politieke leiding en de Tweede Kamer om hen te informeren over de uitkomsten van ons onderzoek.

Het is de bedoeling dat u op basis van onze feitenrapportage uw eigen conclusies ten behoeve van uw besluitvorming trekt. Volledigheidshalve verwijzen wij voor de opdrachtvoorwaarden wij naar paragraaf 1.5.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,  
KPMG Advisory N.V.

*Origineel ondertekend door*

L.C. Stolk  
Partner



# Samenvatting

# Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat een beknopte weergave van de relevante bevindingen uit ons onderzoek en de hoofdlijnen van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor een goed begrip van de feiten en omstandigheden met betrekking tot onze bevindingen en de werkzaamheden die wij hebben uitgevoerd om tot deze bevindingen te komen moet deze samenvatting in samenhang met het gehele rapport worden gelezen.

## Introductie

In opdracht van het ministerie van Financiën is een extern onderzoek uitgevoerd inzake ‘melding misstand N’ naar aanleiding van observaties van Melder 1 (hierna ook: Melder). De opdracht omvat het doen van onderzoek om te komen tot de beantwoording van de drie onderzoeksperspectieven (hierna ook: OP), te weten:

1. De melding inhoudelijk (OP1).
2. Hoe is de melder behandeld (OP2).
3. Hoe is met de melding omgegaan (OP3).

De onderzoeksperspectieven zijn gebaseerd op de klachten die door Melder zijn geuit. In figuur A is schematisch weergegeven hoe de onderzoeksperspectieven en klachten zich tot elkaar verhouden.

De scope van het onderzoek betreft de periode 2011 tot en met 2016. Deze scope omvat de periode dat Melder 1 werkzaam is geweest voor de Belastingdienst op de afdeling Project Invordering Toeslagen.

Onderzoeksperspectief	Klacht
OP1 De melding inhoudelijk	Klacht 1 Bezwaarschriften invorderingsrente behandeld als verzoek om informatie
	Klacht 2 Bezwaarschriften telefonisch afgedaan
	Klacht 3 Ontbreken gelegenheid tot aangeven reden te late indiening
	Klacht 4 Ontbreken rechtsmiddelen-verwijzing bij uitspraak op bezwaar
	Klacht 5 Intrekken 40.000 uitstellen van betaling zonder rechtsgrond
OP2 Hoe is de Melder behandeld	Klacht 6 Wijze waarop Melder is behandeld en hoe met de melding is omgegaan
OP3 Hoe is met de melding omgegaan	

Figuur A: Schematisch overzicht onderzoeksperspectieven en klachten

# Samenvatting

In deze samenvatting zijn onze bevindingen per klacht samengevat. De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op de voor het onderzoek beschikbare informatie. Tijdens het onderzoek zijn beperkingen naar voren gekomen ten aanzien van de voor het onderzoek beschikbare informatie. Deze beperkingen komen voort uit de navolgende omstandigheden:

- de behandeling van bezwaarschriften is in de onderzoeksperiode decentraal belegd geweest, waardoor (oud-)functionarissen ieder steeds slechts betrokken waren bij een deel van het proces en niemand het gehele proces kon overzien of zich daarvoor in het geheel verantwoordelijk voelde;
- het verstrijken van de tijd, waardoor kennis is vervaagd en een aantal destijds betrokken functionarissen niet meer beschikbaar zijn ten behoeve van de informatieverzameling;
- de decentrale vastlegging van informatie door de Belastingdienst over diverse systemen en locaties, met systeemmigraties en reorganisaties als complicerende factor bij het verzamelen van de voor het onderzoek benodigde informatie; en
- vernietiging van een deel van de documentatie in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de archiefwet, die volgens functionarissen van de Belastingdienst zou hebben plaatsgevonden.

De hiervoor genoemde omstandigheden hebben ertoe geleid dat op onderdelen geen schriftelijke informatie meer voor ons onderzoek beschikbaar was. Voor deze onderdelen zijn onze bevindingen gebaseerd op mondeling verkregen informatie. Volledigheidshalve merken wij derhalve op dat indien wel schriftelijk objectief verifieerbare informatie beschikbaar zou zijn geweest, dit mogelijk zou hebben kunnen leiden tot een nadere duiding van bevindingen, dan wel andere of aanvullende bevindingen.

Volledigheidshalve merken wij op dat, voor zover in deze rapportage bijvoorbeeld wordt verwezen naar 'een leidinggevende' of 'een collega', dit niet persé steeds dezelfde persoon is.

## Bevindingen OP1 | Algemeen

Alvorens de individuele klachten binnen onderzoeksperspectief 1 te behandelen, besteden wij aandacht aan een aantal algemene bevindingen blijkend uit het onderzoek. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden blijkt namelijk dat bij de Belastingdienst en specifiek binnen Project Invordering Toeslagen, een aantal omstandigheden zich hebben voorgedaan die mogelijk hebben geresulteerd in het ontstaan, bestaan en voortbestaan van de handelwijzen zoals beschreven in de klachten.

### *Achterstanden behandeling bezwaren*

Uit de interviews komt naar voren dat bij de oprichting van Project Invordering Toeslagen in 2010 een achterstand zou hebben bestaan van ongeveer 10.000 openstaande (achterstallige) bezwaren die verband hielden met de invordering van toeslagen. Deze achterstanden leidden ertoe dat niet alle binnenkomende bezwaren binnen de gestelde Awb-termijnen konden worden behandeld. Om de achterstanden bij de behandeling van bezwaren te kunnen wegwerken, ontstond daardoor volgens geïnterviewden de behoefte om bezwaren versneld af te doen. Uit interviews komt naar voren dat, in ieder geval een aantal functionarissen, zich destijds bewust was dat ook de wijze waarop versneld werd afgedaan mogelijk niet volledig Awb-conform was.

# Samenvatting

## *Opleidingsniveau medewerkers/uitzendkrachten*

Uit de interviews komt naar voren dat de noodzaak bestond om de capaciteit van Project Invordering Toeslagen uit te breiden met (tijdelijke) medewerkers en uitzendkrachten om de werkvoorraad tijdig te kunnen afhandelen. Deze groep bleek volgens geïnterviewden te bestaan uit ongespecialiseerde personen die beperkt relevante werkervaring hadden en versneld intern werden opgeleid. Als gevolg hiervan zijn, naar wij hebben begrepen, bezwaren afgehandeld met minder gespecialiseerde bezwaarbehandelaars.

## *Organisatorische context*

Gedurende vrijwel de gehele onderzoeksperiode was de verantwoordelijkheid voor het behandelen van bezwaren tegen invorderingsrente belegd bij Project Invordering Toeslagen.

Hoewel het Project Invordering Toeslagen organisatorisch steeds viel onder Belastingdienst/Belastingen, werden werkzaamheden uitgevoerd die betrekking hadden op het invorderingsproces van Belastingdienst/Toeslagen 'Rood'. Dit had volgens geïnterviewden mede tot gevolg dat:

- De verantwoordelijkheid voor het invorderingsproces in een ander organisatieonderdeel was belegd dan de rest van het toeslagenproces, waardoor (oud-)functionarissen niet het gehele proces konden overzien of zich daarvoor verantwoordelijk voelden.
- De werkzaamheden van Project Invordering Toeslagen maakten niet integraal deel uit van de processen binnen Belastingdienst/Toeslagen 'Rood' waardoor mogelijke inconsistenties konden ontstaan.

## *Beschikbaarheid vaktechnische lijn*

Tot het onderbrengen van Project Invordering Toeslagen bij het Landelijk Incassocentrum in 2015, was volgens geïnterviewden geen formele vaktechnische commissie ingericht binnen Project Invordering Toeslagen,

waar de verantwoordelijkheid voor de Awb-conformiteit van de handelwijze van het project was belegd. Ook was volgens geïnterviewden in voornoemde periode de afstemming van vaktechnische vragen niet formeel belegd. Wel zouden enkele medewerkers betrokken zijn geweest die hebben bijgedragen aan de borging van vaktechnische elementen binnen het project.

Volgens de geïnterviewden zijn vanuit deze lijn meermaals zorgen geuit over de niet Awb-conformiteit van de werkwijzen binnen Project Invordering Toeslagen. Volgens geïnterviewden werd hierop gereageerd met het argument dat het vanwege de bestaande capaciteitsdruk noodzakelijk was om in sommige situaties bezwaren versneld te blijven afhandelen.

## **Bevindingen OP1 | Klacht 1**

**Klacht 1:** Melder stelt dat bezwaarschriften tegen invorderingsrente ten onrechte niet als bezwaar werden behandeld maar als verzoek om informatie. Uit de bezwaarschriften bleek volgens Melder 1 duidelijk dat sprake was van aangetekend bezwaar. De bezwaarschriften werden bij binnenkomst dan ook ingeboekt als bezwaarschrift in het 'bezwaar registratiesysteem' en niet als verzoek om informatie in een ander registratiesysteem. De bezwaarschriften werden desondanks wel als verzoek om informatie afgedaan, om vervolgens als 'afgedaan bezwaarschrift' uit het registratiesysteem te worden uitgeoekt.

Klacht 1 ziet toe op bezwaren tegen de invorderingsrente in de periode 2011 tot 2015, behandeld door Project Invordering Toeslagen op Belastingdienstkantoor Oss.

# Samenvatting

## *Inhoud bezwaren soms geen betrekking op invorderingsbeslissingen*

Binnen Project Invordering Toeslagen en specifiek locatie Oss werd ten behoeve van de behandeling van een bezwaarschrift tegen invorderingsrente getoetst of bezwaren gegrond waren. Vastgesteld werd of een bezwaar juist geclassificeerd was als bezwaar tegen invorderingsrente. Hierbij werd bijvoorbeeld specifiek gekeken of een bezwaar betrekking had op een juiste vaststelling van de hoogte of grondslag waarover de invorderingsrente is berekend.

Uit interviews komt echter naar voren dat ook bezwaren bij Project Invordering Toeslagen werden ontvangen die in principe geen betrekking hadden op de juiste berekening van de invorderingsrente, maar betrekking hadden op eerdere beslissingen in het toeslagenproces. Een hierbij gegeven voorbeeld is een bezwaar tegen de vaststelling van het inkomen waarover een toeslag werd berekend.

Deze bezwaren konden niet door de medewerkers van dit project in behandeling worden genomen, omdat deze sec geen betrekking hadden op een juiste berekening van de invorderingsrente. Ongeacht of de burger op dat aspect terecht bezwaar maakte, kon vanuit Project Invordering Toeslagen alleen een uitspraak worden gedaan op een bezwaar tegen de invorderingsrente. Een dergelijk bezwaar tegen de invorderingsrente zou ongegrond worden verklaard, omdat de invorderingsrente an sich in de meeste gevallen terecht was opgelegd. Omdat een formeel bezwaarproces relatief veel tijd in beslag neemt, geven de geïnterviewden aan dat de burger beter geholpen zou zijn met een informatiebrief. **In voorgenoemde gevallen zijn bezwaarschriften conform klacht 1 niet formeel afgehandeld conform de procedure bezwaren, maar als verzoek om informatie door middel van een informatiebrief.** In andere gevallen is besloten het bezwaar telefonisch af te doen (zie verder klacht 2).

## *Versneld afdoen van bezwaren tegen invorderingsrente*

Uit interviews komt ten aanzien van het versneld afdoen van bezwaren tegen de invorderingsrente het volgende naar voren:

- naar wij hebben begrepen, bestond binnen Project Invordering Toeslagen op de werkvloer de consensus dat bij de overschrijding van de betalingstermijnen en vaststelling van het bedrag aan invorderingsrente de burger deze invorderingsrente ook conform de wet was verschuldigd.
- mede gezien de omstandigheden zoals beschreven onder de algemene bevindingen OP1 (achterstanden en beperkte capaciteit), bestond de behoefte om bezwaren tegen invorderingsrente versneld af te doen. Hierbij is toegelicht dat op de werkvloer de beleving bestond dat burgers ook beter waren geholpen met een informatiebrief.
- de individuele bedragen invorderingsrente werden destijds door de functionarissen veelal als beperkt beschouwd, omdat het rentepercentage invorderingsrente 3 à 4 proces van het terug te betalen bedrag betrof.

**Uit de interviews komt naar voren dat op basis van het voorgaande door een toenmalig leidinggevende is besloten, om bezwaarschriften tegen de invorderingsrente in principe niet formeel af te handelen conform de procedure bezwaren, maar zoals beschreven in klacht 1 af te doen als verzoek om informatie.**

## *Mogelijke gevolgen handelswijze*

Indien werd gekozen voor het versturen van een informatiebrief in reactie op een bezwaar tegen invorderingsrente zal niet altijd sprake zijn geweest van een formele beslissing op bezwaar conform de voorgeschreven procedures. Ook heeft dit mogelijk tot gevolg gehad dat bepaalde onderdelen die standaard in een 'Beslissing op bezwaar'-brief zijn opgenomen, zoals een rechtsmiddelenverwijzing, geen deel uitmaken van een informatiebrief.

Door het ontbreken van deze verwijzing was een burger zich mogelijk niet bewust was van zijn recht op beroep.

# Samenvatting

## Data-analyse

Aanvullend op de initieel geplande onderzoekswerkzaamheden heeft opdrachtgever ons verzocht op basis van data-analyse de door Melder geuite klachten waar mogelijk te kwantificeren. Wij verwijzen naar bijlage I, paragraaf I.5, voor de in dit kader verrichte werkzaamheden. Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat het op basis van de huidige data-analyse resultaten, ondanks de gedane tijdsinspanning om een zorgvuldige analyse uit te voeren, niet mogelijk is de door Melder geuite klachten te kwantificeren. In een eventueel vervolgonderzoek kan mogelijk door aanvullende werkzaamheden, andere data-analysetooling en/of op basis van aanvullende bronnen wel het gewenste detailniveau wordt bereikt om de door Melder geuite klachten te kwantificeren.

## Bevindingen OP1 | Klacht 2

**Klacht 2:** Melder stelt dat bezwaarschriften in sommige gevallen telefonisch zijn afgedaan.

Klacht 2 ziet toe op de behandeling van ontvangen bezwaarschriften tegen invorderingsrente binnen Project Invordering Toeslagen.

## *Bezwaren hebben geen betrekking op invorderingsbeslissingen (niet inhoudelijk in behandeling nemen)*

Samenhangend met klacht 1 komt uit de interviews komt naar voren dat bezwaren bij Project Invordering Toeslagen werden ontvangen die betrekking hadden op eerdere beslissingen in het toeslagenproces. Die bezwaren konden niet door de medewerkers van dit project in behandeling worden genomen, omdat het bezwaar betrekking had op een besluit eerder in het proces van Belastingdienst/Belastingen en/of Belastingdienst/Toeslagen. Project Invordering Toeslagen had geen mandaat

om deze bezwaren te behandelen. Uit de interviews komt naar voren dat in sommige gevallen is besloten in plaats van een beslissing op bezwaar, telefonisch contact op te nemen met de burger. **Indien in die gevallen het telefonisch contact niet schriftelijk werd vastgelegd, is het bezwaarschrift in lijn met klacht 2 niet formeel afgehandeld conform de procedure bezwaren.**

## *Telefonisch afdoen bezwaren betrekking hebbend op invorderingsbeslissingen*

Uit interviews komt naar voren dat binnen Project Invordering Toeslagen, mede gezien de omstandigheden zoals beschreven onder de algemene bevindingen OP1, behoefte bestond om bezwaren tegen invorderingsrente versneld af te doen door bezwaarschriften telefonisch af te doen. In deze gevallen werd telefonisch contact gezocht, omdat in de beleving van de medewerker een verdere inhoudelijke behandeling van het bezwaar zou resulteren in een afwijzing. Derhalve zou de burger beter zijn geholpen met het advies om het bezwaar in te trekken. Uit interviews hebben wij begrepen dat conform de geldende specifieke werkinstructie voor Project Invordering Toeslagen een bezwaar uitsluitend schriftelijk ingetrokken zou kunnen worden of mondeling tijdens een hoorzitting. Als een bezwaar telefonisch werd ingetrokken, zou conform de werkinstructie een schriftelijke bevestiging moeten volgen op het telefonisch contact. **Indien het telefonisch contact niet schriftelijk werd bevestigd, is het bezwaarschrift in lijn met klacht 2 niet formeel afgehandeld conform de procedure bezwaren.**



# Samenvatting

## *Bellen bij bezwaar breder dan Project Invordering Toeslagen.*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de werkwijze bellen bij bezwaar binnen de Belastingdienst in het verleden breed is gehanteerd. Dit blijkt onder andere uit de werkinstructies 'bellen bij bezwaar' (Belastingdienst/Belastingen) en het behandelvoorschrift 'behandelen bezwaren' (Belastingdienst/Toeslagen). Op basis van informatie beschikbaar in openbare bronnen merken wij op dat in 2016 vanuit de Tweede Kamer vragen zijn gesteld aan de staatssecretaris van Financiën over de 'werkinstructie bellen bij bezwaar'. **Uit het document met antwoorden valt op te maken dat, in lijn met klacht 2, door de staatssecretaris is onderkend dat een dergelijke handelwijze is toegepast. Ook zou opdracht zijn gegeven om te stoppen met het telefonisch afdoen van bezwaren zonder schriftelijke bevestiging, omdat de gehanteerde handelwijze als niet Awb-conform was bestempeld.**

## *Mogelijke gevolgen handelwijze*

Indien werd gekozen voor het telefonisch afdoen van een bezwaar tegen invorderingsrente zal niet altijd sprake zijn geweest van een formeel beslissing op bezwaar conform de voorgeschreven procedures.

Mede omdat het telefonisch contact niet in alle gevallen schriftelijk werd vastgelegd, heeft dit mogelijk tot gevolg gehad dat bepaalde onderdelen die standaard in een 'Beslissing op bezwaar'-brief zijn opgenomen, zoals een rechtsmiddelenverwijzing, geen deel uitmaken van een informatiebrief.

## **Bevindingen OP1 | Klacht 3**

**Klacht 3:** Melder stelt dat ten aanzien van bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn waren ingediend, de belanghebbende niet in de gelegenheid is gesteld om aan te geven wat de reden van de te late indiening is geweest.

Klacht 3 toeziet op bezwaarschriften bedoeld voor Project Invordering Toeslagen die na het verlopen van de bezwaartermijn zijn ingediend.

## *Bezwaarschriften waarbij burger reden voor te laat indienen aangeeft*

Uit interviews komt naar voren dat, indien door de burger een oorzaak voor termijnoverschrijding zou zijn aangedragen bij het te laat ingediende bezwaarschrift deze in principe conform procedure zou zijn geëvalueerd. **Indien de oorzaak voor termijnoverschrijding als aannemelijk werd geclassificeerd, zou dit in die gevallen ook hebben geleid tot het ontvankelijk verklaren van het bezwaarschrift en verdere inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift volgens de werkinstructie.**

## *Bezwaarschriften waarbij burger geen reden voor te laat indienen aangeeft*

Uit interviews komt naar voren dat mede door capaciteitsproblemen beperkt actief zou zijn nagegaan of een mogelijke reden voor verschoonbaarheid aanwezig was wanneer deze niet door de burger werd aangedragen. **Een actieve plicht, waaraan Melder in klacht 3 lijkt te refereren, om een verschoonbare reden op te vragen, blijkt niet uit de door ons in het onderzoek ontvangen werkinstructies of afgenomen interviews.**

## *Mogelijke gevolgen handelwijze*

Voor zover wij hebben begrepen lijkt niet te zijn afgeweken van de werkinstructies en hebben burgers derhalve geen nadelige gevolgen ervaren van een handelwijze anders dan beschreven in de werkinstructie.

# Samenvatting

## Bevindingen OP1 | Klacht 4

**Klacht 4:** Melder stelt dat in sommige gevallen verzuimd is om een rechtsmiddelenverwijzing op te nemen bij de 'Uitspraak op Bezwaar'.

Klacht 4 ziet toe op 'Uitspraak op Bezwaar', dit betreft de brief waarin de burger wordt geïnformeerd over het 'Beslissing op Bezwaar'.

### *Standaardbrieven 'Beslissing op Bezwaar'*

Uit interviews komt naar voren dat binnen Project Invordering Toeslagen en specifiek regio Oost- Brabant gebruik werd gemaakt van 'Beslissing op Bezwaar'-standaardbrieven in Word. In de interviews is aangegeven dat niet structureel werd afgeweken van deze werkwijze. In deze standaardbrieven is naar wij begrepen een zogenaamde rechtsmiddelenverwijzing opgenomen geweest. Hoewel de mogelijkheid wel bestond, komt uit interviews naar voren dat deze rechtsmiddelenverwijzing in principe niet werd verwijderd bij het specifiek maken van een 'Beslissing op Bezwaar'-brief. **Wanneer bij een 'Uitspraak op Bezwaar' gebruik werd gemaakt van de standaardbrief 'Besluit op Bezwaar', was daarin derhalve in principe standaard de rechtsmiddelenverwijzing opgenomen.**

### *Overige standaardbrieven*

Uit interviews komt naar voren dat het kan zijn voorgekomen dat een bezwaarschrift niet is afgedaan met een 'Besluit op Bezwaar', maar zoals beschreven bij klacht 1 als verzoek om informatie.

Wanneer een bezwaarschrift werd afgedaan als een verzoek om informatie, ontving de burger een informatiebrief in plaats van een 'Uitspraak op Bezwaar'. In de standaard informatiebrief is geen rechtsmiddelenverwijzing opgenomen.

**Wanneer een bezwaarschrift werd afgedaan als verzoek om informatie door middel van een informatiebrief, is in die situaties conform klacht 4 geen rechtsmiddelenverwijzing opgenomen geweest in de brief.**

### *Mogelijke gevolgen handelswijze*

Wanneer geen rechtsmiddelenverwijzing was opgenomen in de reactie aan de burger naar aanleiding van een bezwaar, is de burger door het ontbreken van deze verwijzing zich mogelijk niet bewust geweest van zijn recht op beroep.

## Bevindingen OP 1 | Klacht 5

**Klacht 5:** Melder 1 stelt dat 40.000 uitstellen van betaling zijn ingetrokken in de periode 2014 tot en met 2016 ten aanzien van onder meer kinderopvangtoeslag waartegen bezwaar was gemaakt. Ten aanzien van deze bezwaarschriften was nog geen uitspraak gedaan. Voor het intrekken van deze uitstellen van betaling was geen rechtsgrond. Indien door de bezwaarmakers contact met de Belastingdienst werd opgenomen met de vraag waarom het uitstel van betaling was ingetrokken gold de instructie om het uitstel van betaling wederom toe te kennen.

### *Meerdere massale acties*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat tijdens de onderzoeksperiode een aantal massale acties zijn uitgevoerd die verband kunnen houden met klacht 5. Elk van de geïdentificeerde massale acties lijkt verband te hebben met een schoningsactie om informatieasymmetrie tussen systemen op te heffen.

**Het is op basis van ons onderzoek en een nader interview met Melder niet eenduidig vast te stellen op welke 40.000 uitstellen van betaling klacht 5 betrekking heeft. Derhalve is tevens niet vast te stellen in hoeverre de handelswijze zoals beschreven in klacht 5 zicht heeft voorgedaan.**

# Samenvatting

## *Mogelijke gevolgen handelswijze*

Het is niet eenduidig vast te stellen op welke schoningsactie wordt gedoeld in klacht 5. Dit maakt het niet mogelijk om eenduidig de betrokken systemen te identificeren, om vast te stellen op welke groep burgers deze klacht betrekking heeft gehad en wat de eventuele impact is geweest op burgers.

Uit interviews komt naar voren dat, voor zover een schoningsactie impact heeft gehad op burgers, dit in de herinnering van geïnterviewden op beperkte schaal zou zijn geweest. Men is niet bekend met situaties waarin dit niet is gecorrigeerd nadat een burger zich meldde dat een uitstel van betaling onterecht zou zijn ingetrokken.

## **Bevindingen OP2 en OP 3 | Klacht 6**

**Klacht 6:** Melder stelt gebruik te hebben gemaakt van de interne klachtenprocedure om misstanden aan de kaak te stellen. Hij stelt een officiële ‘melding van een misstand’ te hebben gedaan nadat hij de misstanden bij zijn directe leidinggevenden had neergelegd. Van elk gesprek in de klachtenprocedure heeft Melder een verslag gemaakt en een afschrift aan de betreffende manager verstrekt. Hierop heeft Melder geen reactie ontvangen. Deze verslagen werden niet door de manager zelf gemaakt maar door Melder. Melder stelt dat inhoudelijk niet op zijn klachten is ingegaan en dat voorts geen onafhankelijke derde is ingeschakeld om naar de klachten te kijken. Melder stelt te zijn doorverwezen naar een vertrouwenspersoon, maar dat deze hiervoor niet de aangewezen persoon was.

Op basis van in het onderzoek betrokken informatie en hierop verkregen toelichtingen zijn in relatie tot klacht 6 (onderzoeksperspectieven 2 en 3) de volgende drie bevindingen geformuleerd:

1. Melder heeft veelvuldig de dialoog gezocht en gekregen.
2. Tot 2020 ontbreekt formele melding misstand.
3. Vervolgacties naar aanleiding van dialoog Melder (niet leidend tot formele melding van een misstand).

## *Melder heeft veelvuldig de dialoog gezocht en gekregen*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat Melder in de periode dat hij werkzaam was bij de Belastingdienst, veelvuldig de dialoog heeft gezocht met collega's, leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven binnen de organisatie. Daarnaast heeft Melder meerdere malen contact gehad met functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten binnen de organisatie. Volledigheidshalve verwijzen wij naar de in het rapport opgenomen tijdlijnen waarin voorgenoemde communicatie is toegelicht.

Doordat Melder zich gedurende zijn dienstbetrekking niet gehoord en voldoende serieus genomen heeft gevoeld, heeft hij aangegeven zich genooddaakt gevoeld te hebben na beëindiging van zijn dienstverband aandacht te blijven vragen voor de door hem aangekaarte kwesties. Melder heeft zijn klachten in de periode vanaf 2017 daarom tevens neergelegd bij politiek-bestuurlijke partijen.

# Samenvatting

## *Tot 2020 ontbreekt formele melding misstand*

Uit het 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie' (hierna: Besluit), dat in ons onderzoek is gebruikt als uitgangspunt voor het toetsen van de in OP2 en OP3 betrokken aspecten, blijkt dat onder een 'vermoeden van een misstand' onder meer wordt verstaan het op redelijke gronden gebaseerde vermoeden van een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels. De door Melder geuite vermoedens hebben in lijn met het voorgaande onder meer betrekking op het niet naleven van wettelijke vereisten zoals gesteld in de Awb ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften van burgers.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat tot 2020 een formele melding van een misstand ontbreekt, wat inhoudt dat voor 2020 geen inhoudelijk onderzoek heeft plaatsgevonden naar de inhoudelijke klachten van Melder. Tijdens het onderzoek is geen communicatie of vastlegging van afwegingen aangetroffen of de melding wel of niet diende te worden geregistreerd als formele melding zoals beschreven in het Besluit. Tevens zijn in de systemen EH&S en RAI geen registraties van de door Melder tijdens en na zijn dienstbetrekking gecommuniceerde klachten aangetroffen.

Uit interviews komt naar voren dat functionarissen het in de praktijk over het algemeen lastig vinden om te bepalen wanneer de sfeerovergang plaatsvindt waardoor conform het Besluit sprake is van een (vermoeden van) een misstand, schending of voorval. Met sfeerovergang wordt in dit kader bedoeld op enerzijds de situatie waarin geen sprake is van een melding van (een vermoeden van) een misstand, bijvoorbeeld in de situatie dat een functionaris alleen zijn zorgen informeel komt uiten, en anderzijds de situatie wanneer wel sprake is van een melding van (een vermoeden van) een misstand.

## *Vervolgacties naar aanleiding van dialoog Melder (niet leidend tot formele melding van een misstand).*

Hoewel tot 2020 de formele melding van een misstand ontbreekt, komt uit ons onderzoek naar voren dat binnen de onderhavige onderzoeksperiode wel enkele vervolgacties zijn te onderkennen naar aanleiding van het aankaarten van kwesties door Melder, onder andere:

1. het toewijzen van 'eerste aanspreekpunt' voor Melder;
2. een inhoudelijke reactie op door Melder geuite klachten door een functionaris die klachten behandelt;
3. de uitnodiging aan Melder bij te dragen aan verbeteringsuggesties;
4. de doorverwijzing van Melder naar een functionaris met de rol van landelijk vertrouwenspersoon integriteit en ongewenste omgangsvormen / compliance officer.

Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat functionarissen die met Melder hebben gesproken individueel niet hebben geconcludeerd dat sprake was van een 'melding van een vermoeden van een misstand' die door de betreffende persoon gemeld diende te worden. Dit kan voortkomen uit het feit dat de functionaris de melding niet heeft herkend als een melding van een vermoeden van een misstand of individueel de afweging heeft gemaakt dat de melding geen vermoeden van een mogelijke misstand betrof.

Op basis van de in het kader van ons onderzoek verrichte werkzaamheden is niet gebleken dat de door Melder geuite klachten vóór 2020 zijn beschouwd of geregistreerd als een formele melding van mogelijke misstanden. Nader onderzoek, uit hoofde van ingerichte beleidskaders, is vervolgens uitgebleven. De beperkte reactie op en opvolging van de door Melder aangekaarte (vermoede) misstanden hebben erin geresulteerd dat Melder zich genooddaakt heeft gevoeld ook na zijn uitdiensttreding aandacht te blijven vragen voor de misstanden.



# Inhoudsopgave

# Inhoudsopgave

<b>1. Introductie</b>	<b>15</b>		
1.1 Aanleiding	16	4.4 Klacht 3	53
1.2 Doel en scope van de opdracht	16	4.5 Klacht 4	57
1.3 Aard en reikwijdte van de opdracht	17	4.6 Klacht 5	61
1.4 Verrichte werkzaamheden	18		
1.5 Beperkingen	18	<b>5. Bevindingen Onderzoeksperspectief 2 en 3</b>	<b>65</b>
1.6 Leeswijzer	20	5.1 Algemeen	66
		5.2 Klacht 6 - Nadere interpretatie	68
<b>2. Beschrijving onderzoeksperspectieven en klachten</b>	<b>21</b>	5.3 Feitenreconstructie - Communicatie met collega's en leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven binnen de organisatie	71
2.1 Onderzoeksperspectieven	22	5.4 Feitenreconstructie - Communicatie met functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten binnen de organisatie	79
2.2 Klachten	22	5.5 Feitenreconstructie - Communicatie met politiek-bestuurlijke partijen	85
		5.6 Bevindingen - Onderzoeksperspectief 2 en 3	90
<b>3. Context</b>	<b>25</b>		
3.1 Onderzoeksperspectief 1	26	<b>Bijlagen</b>	<b>98</b>
3.2 Organisatorisch	32	I Verrichte werkzaamheden	99
3.3 Onderzoeksperspectief 2 en 3	35	II Onderwerpen voor mogelijk nader onderzoek	103
<b>4. Bevindingen Onderzoeksperspectief 1</b>	<b>39</b>	III Overige beleidskaders onderzoeksperspectieven 2 en 3	109
4.1 Algemeen	40	IV Juridische beoordeling door het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken	114
4.2 Klacht 1	44		
4.3 Klacht 2	49		



# 1. Introductie

# 1. Introductie

## 1.1 Aanleiding

Op 21 januari 2020 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de minister van Financiën en onder andere Melder 1 (hierna ook: Melder) waarin Melder zijn klacht over de door hem geobserveerde misstanden bij de Belastingdienst/Toeslagen kon toelichten.

Naar aanleiding van dit gesprek heeft de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (hierna: OIF) formeel opdracht gegeven conform de procedure 'melding misstand' uit de cao Rijk 2020 te komen tot een oriënterend onderzoek naar deze melding (hierna ook 'melding misstand N'). Dit interne onderzoek heeft geleid tot een tussentijdse rapportage d.d. 5 mei 2020 aan de plaatsvervangend secretaris-generaal (hierna: pSG) van het ministerie van Financiën (hierna ook: opdrachtgever) en een bijbehorende adviesnotitie. De pSG heeft op basis van deze adviesnotitie besloten opdracht te geven voor een extern onderzoek.

## 1.2 Doel en scope van de opdracht

In de offerteaanvraag voor het externe onderzoek 'Integriteitsonderzoek melding misstand N' d.d. 14 juli 2020 is beschreven dat de opdracht bestaat uit in ieder geval één en mogelijk meerdere onderdelen:

- Onderdeel A – Melder 1
- Onderdeel B – Persoon mogelijk Melder 2 (OPTIONEEL)
- Onderdeel C – Andere meldingen (OPTIONEEL)

### *Opdracht onderdeel A – Melder 1*

Onderdeel A van de opdracht omvat het doen van onderzoek om te komen tot de beantwoording van de drie onderzoeksperspectieven zoals beschreven in de tussentijdse rapportage van OIF d.d. 5 mei 2020. Deze onderzoeksperspectieven hebben betrekking op de melding van Melder 1.

De onderzoeksperspectieven (hierna ook: OP) van het onderzoek zijn gebaseerd op een aantal gesprekken dat OIF met Melder 1 heeft gevoerd en bestudering van de aan OIF ter beschikking gestelde documenten en zijn als volgt samengevat:

1. De melding inhoudelijk (OP1)
2. Hoe is de melder behandeld (OP2)
3. Hoe is met de melding omgegaan (OP3)

Om tot de beantwoording van de onderzoeksperspectieven te komen heeft KPMG de opdracht gekregen een onafhankelijk feitenonderzoek uit te voeren.

De scope van het onderzoek betreft de periode 2011 tot en met 2016. Deze scope omvat de periode vanaf dat Melder 1 werkzaam is geweest voor de Belastingdienst op de afdeling Project Invordering Toeslagen tot pensionering. Wanneer het tijdens het onderzoek noodzakelijk is gebleken voor specifieke onderdelen de scope te verbreden, is dit bij het betreffende onderdeel in het rapport aangegeven.

### *Opdracht onderdeel B – Persoon mogelijk Melder 2*

Onderdeel B van het onderzoek omvat de communicatie met een persoon die mogelijk Melder 2 zou worden. We hebben begrepen dat OIF regelmatig contact heeft gehad met deze persoon, maar dat deze persoon heeft aangegeven in het belang van diens cliënten als advocaat niet zonder meer medewerking te kunnen verlenen aan het onderzoek. Wel heeft deze persoon een aantal algemene standpunten gedeeld met OIF.

OIF heeft de ontvangen algemene standpunten gezien en met KPMG gedeeld in het kader van het lopende onderzoek. KPMG heeft kennisgenomen van de algemene standpunten in relatie tot de context van onderzoeksoopdracht.



# 1. Introductie

In overleg met KPMG is door Opdrachtgever besloten dat deze algemene standpunten geen betrekking hebben op de specifiek te onderzoeken onderzoeksperspectieven van onderdeel A.

Op basis van de communicatie met voorgenoemde persoon, is voorgenoemde persoon niet aangemerkt als melder en derhalve maakt onderdeel B van de opdracht geen deel uit van de scope van het door KPMG uitgevoerde onderzoek.

## *Opdracht onderdeel C*

Onderdeel C omvat andere meldingen van misstanden van alle burgers tegen de bewuste topambtenaren. We hebben begrepen dat OIF regelmatig is nagegaan of dergelijke meldingen zijn ontvangen, maar dat geen meldingen zijn ontvangen die in het kader van dit onderdeel van de opdracht in het onderzoek zouden moeten worden betrokken. Daarnaast hebben we begrepen dat aan het begin van het onderzoek binnen het ministerie van Financiën, extra navraag is gedaan binnen Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen of meer van dergelijke meldingen bekend waren. Daarop zijn geen nieuwe meldingen ontvangen

KPMG heeft in het kader van dit onderzoek geen meldingen ontvangen anders dan van Melder 1.

Op basis van het voorgaande maakt onderdeel C van de opdracht geen deel uit van de scope van het door KPMG uitgevoerde onderzoek.

## *Aanvullende observaties Melder 1*

Melder 1 heeft gedurende het onderzoek meermaals observaties en mogelijk aanvullende onderwerpen voor onderzoek aangedragen aan bewindspersonen, OIF en KPMG.

Voor zover aanvullende observaties van Melder 1 betrekking hebben op onderdeel A van de opdracht, zijn deze in het onderzoek betrokken.

Opdrachtgever heeft KPMG geïnformeerd te hebben kennisgenomen van de

door Melder 1 aangedragen observaties en mogelijke aanvullende onderwerpen voor onderzoek. Opdrachtgever heeft de door Melder 1 aangedragen observaties en mogelijke aanvullende onderwerpen besproken met KPMG en aangegeven meermaals overleg hierover te hebben gehad met Melder 1. Gezien de brede scope van de aangedragen zaken en de onhaalbaarheid al deze observaties en mogelijke aanvullende onderwerpen voor onderzoek in dit onderzoek te betrekken, is na overleg met KPMG door opdrachtgever besloten de mogelijk aanvullende onderwerpen voor onderzoek niet in dit onderzoek te betrekken en eerst het onderzoek op basis van de huidige onderzoeksperspectieven af te ronden. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan door opdrachtgever een besluit worden genomen om eventuele aanvullende onderzoeksperspectieven te laten onderzoeken.

Volledigheidshalve zijn de door Melder 1 aangedragen aanvullende onderwerpen en observaties samengevat in bijlage II.2 van dit rapport. Het is aan opdrachtgever om te overwegen of en in hoeverre deze onderwerpen en observaties in aanmerking komen voor aanvullend onderzoek.

## **1.3 Aard en reikwijdte van het onderzoek**

De opdracht betreft een feitenonderzoek. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht verrichten. Derhalve zal geen zekerheid worden verstrekt met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie.

De aan KPMG verstrekte opdracht omvat in eerste aanleg niet het onderzoeken van het handelen of nalaten van individuele personen, maar omvat wel verwijzingen naar het handelen of nalaten van handelen door functionarissen vanuit organisatorisch perspectief binnen de Belastingdienst.

# 1. Introductie

Op basis van onze bevindingen, waarin het handelen en nalaten van handelen van functionarissen in kaart is gebracht, is niet eenduidig een zodanige verantwoordelijkheid aan te wijzen dat dit heeft geleid tot een persoonsgericht onderzoek naar één of meerdere specifieke persoon/personen. Voor zover in deze rapportage bijvoorbeeld wordt verwezen naar 'een leidinggevende' of 'een collega', is dit niet persé steeds dezelfde persoon.

Het is aan opdrachtgever om eventuele conclusies te trekken op basis van de gerapporteerde onderzoeksbevindingen. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens of participeert in enig besluitvormingsproces van uw organisatie.

De aard van de opdracht brengt met zich mee dat wij geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij gedurende het onderzoek of in ons rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridisch advies.

## 1.4 Verrichte werkzaamheden

De opdracht is gefaseerd uitgevoerd. Gedurende de uitvoering van de opdracht zijn de volgende vier fasen onderkend: voorbereiding (fase 1), informatieverzameling (fase 2), onderzoeksfase (fase 3) en rapportage (fase 4). Wij verwijzen naar bijlage I voor de details van de uitgevoerde werkzaamheden per opdrachtfase.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft tweewekelijks een formeel overlegmoment met de begeleidingscommissie plaatsgevonden, die werd voorgezeten door de pSG. De commissie bestond uit een afvaardiging vanuit het ministerie van Financiën, Belastingdienst en Toeslagen. Gedurende het onderzoek heeft daarnaast frequent afstemming plaatsgevonden tussen OIF en KPMG over de voortgang van het onderzoek.

Tijdens het onderzoek heeft frequent afstemming plaatsgevonden met

Melder. Wij verwijzen naar paragraaf 1.2 voor de opvolging van de aanvullende observaties die hierbij zijn verstrekt aan KPMG en daarnaast bijlage II.2.

## 1.5 Beperkingen

### *Juistheid en volledigheid informatie*

Wij hebben voor ons onderzoek zowel gebruikgemaakt van voor ons beschikbare gestelde schriftelijke en digitale informatie als mondeling verkregen informatie. De aan ons verstrekte mededelingen zijn verstrekt op basis van vrijwilligheid en in ons onderzoek betrokken met als uitgangspunt dat deze mededelingen niet onjuist of misleidend zijn.

Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in deze beschouwing opgenomen informatie afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde (schriftelijke en mondelinge) informatie.

# 1. Introductie

## *Beschikbaarheid van informatie*

Tijdens het onderzoek zijn omstandigheden naar voren gekomen ten aanzien van de voor het onderzoek beschikbare informatie. Deze omstandigheden betreffen onder meer:

- de behandeling van bezwaarschriften is in de onderzoeksperiode decentraal belegd geweest, waardoor (oud-)functionarissen ieder steeds slechts betrokken waren bij een deel van het proces en niemand het gehele proces kon overzien of zich daarvoor in het geheel verantwoordelijk voelde;
- het verstrijken van de tijd, waardoor kennis is vervaagd en een aantal destijds betrokken functionarissen niet meer beschikbaar zijn ten behoeve van de informatieverzameling;
- de decentrale vastlegging van informatie door de Belastingdienst over diverse systemen en locaties, met systeem migraties en reorganisaties als complicerende factor bij het verzamelen van de voor het onderzoek benodigde informatie; en
- vernietiging van een deel van de documentatie in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de archiefwet, die volgens functionarissen van de Belastingdienst zou hebben plaatsgevonden.

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op de voor het onderzoek beschikbare informatie, rekening houdend met de hiervoor beschreven omstandigheden. Voorgaande omstandigheden hebben ertoe geleid dat op onderdelen geen schriftelijke informatie meer voor ons onderzoek beschikbaar was. Voor deze onderdelen zijn onze bevindingen gebaseerd op mondeling verkregen informatie. Volledigheidshalve merken wij derhalve op dat indien wel schriftelijk objectief verifieerbare informatie beschikbaar zou zijn geweest, dit mogelijk zou hebben kunnen leiden tot een nadere duiding van bevindingen, dan wel andere of aanvullende bevindingen.

## *Data-analyse*

Aanvullend op de initieel geplande onderzoekswerkzaamheden heeft opdrachtgever ons verzocht een data-analyse uit te laten voeren om de door Melder geuite klachten waar mogelijk te kwantificeren. Hiertoe hebben wij de werkzaamheden verricht zoals beschreven in bijlage I.5.

Op basis van de analyses die door een functionaris van het team Domein Analytics Toeslagen (hierna ook: D.A.T.) van Belastingdienst/Toeslagen zijn uitgevoerd, kan op hoofdlijnen een indicatie worden van het aantal bezwaarschriften dat door Belastingdienst/Toeslagen is ontvangen in de onderzoeksperiode. Echter de ten tijde van het onderzoek voor de data-analyse beschikbare informatie bevat, ondanks de gedane tijdsinspanning, geen eenduidige categorisering om meer in detail een indicatie te krijgen van de mate waarin de in de klachten beschreven zaken zich hebben voorgedaan.

Tijdens meerdere overlegmomenten met de begeleidingscommissie is de afweging gemaakt in hoeverre het wenselijk was om meer tijd te nemen voor de data-analyse, zonder dat daarbij de afronding van deze rapportage te lang zou duren. Mede gezien het belang van een tijdige afronding richting de diverse externe stakeholders, waaronder ook Melder, werd een verder uitstel van de afronding niet wenselijk geacht door Opdrachtgever.

In navolging op het door ons verrichte onderzoek is het mogelijk wenselijk om een aanvullend onderzoek te laten uitvoeren, waarbij door middel van aanvullende data-analyses op mogelijk een andere wijze en op basis van aanvullende bronnen wel het gewenste detailniveau wordt bereikt.

# 1. Introductie

## *Verspreidingskring*

Opdrachtgever heeft aangegeven onze rapportage te gaan gebruiken om de politieke leiding en de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten van ons onderzoek.

Opdrachtgever heeft KPMG Advisory N.V. gevrijwaard met betrekking tot alle (rechts)vorderingen, aanspraken of procedures die (dreigen te) worden ingesteld door derden tegen KPMG en met betrekking tot alle daarmee verband houdende verliezen, schade en onkosten (waaronder kosten van rechtsbijstand), indien die (rechts)vorderingen, aanspraken of procedures op enigerlei wijze verband houden met de openbaarmaking van het rapport. KPMG accepteert geen enkele verantwoordelijkheid voor het gebruik van onze werkzaamheden of rapportage voor enig ander doel anders dan het doel waarvoor het rapport is opgesteld.

## **1.6 Leeswijzer**

In deze paragraaf is de opbouw van het rapport beschreven. Alvorens in te gaan op de onderzoeksbevindingen, zijn in hoofdstuk 2 de onderzoeksperspectieven van het onderzoek en de door opdrachtgever geformuleerde onderliggende klachten die ten grondslag liggen aan het onderzoek uiteengezet.

Om de bevindingen als lezer in de juiste context te kunnen plaatsen is hier vervolgens in hoofdstuk 3 specifiek aandacht aan besteed. In dit hoofdstuk is allereerst de algemene context geschetst, gevolgd door de specifieke context voor elk van de onderzoeksperspectieven.

Op basis van de verrichte werkzaamheden en met begrip van de in hoofdstuk 3 beschreven context, zijn in hoofdstuk 4 de onderzoeksbevindingen weergegeven. In dit hoofdstuk zijn eerst de algemene bevindingen beschreven, gevolgd door de bevindingen ten aanzien van de individuele klachten onderliggend aan onderzoeksperspectief 1. Tot slot zijn in dit hoofdstuk de bevindingen ten aanzien van onderzoeksperspectief 2 en 3 (klacht 6) uitgewerkt.



## 2. Beschrijving onderzoeksperspectieven en klachten

## 2. Onderzoeksperspectieven en klachten

### 2.1 Onderzoeksperspectieven

Op basis van een oriënterend onderzoek door OIF omtrent 'melding van een misstand N' is door hen in een adviesnotitie geadviseerd om een (extern) vervolgonderzoek te laten uitvoeren naar de drie onderstaand beschreven onderzoeksperspectieven. Deze onderzoeksperspectieven zijn door OIF gebaseerd op een aantal gesprekken en bestudering van de aan hen ter beschikking gestelde documenten.

Deze onderzoeksperspectieven die het uitgangspunt vormen voor het uitgevoerde onderzoek zijn door opdrachtgever als volgt verantwoord:

#### 1. De melding inhoudelijk (OP1)

*“Wat is de aard en omvang van de onregelmatigheden (de misstand(en)) die MELDER 1 naar voren heeft gebracht, is er daadwerkelijk sprake van niet AwB conform handelen?”*

#### 2. Hoe is de melder behandeld (OP2)

*“Hoe is er door de organisatie omgegaan met de melder van de misstand (MELDER 1)? T.o.v. van hierboven is dit niet gericht op de inhoud van de melding, maar op de omgang met melder als persoon en het nadeel dat hij hierdoor heeft ondervonden.”*

#### 3. Hoe is met de melding omgegaan (OP3)

*“Wie draagt of dragen verantwoordelijkheid voor het (voort)bestaan van de misstand? In hoeverre is er sprake van (mogelijk) verwijtbaar handelen (of nalaten te handelen) door concrete personen bij het bestaan en/of voortduren van de misstand?”*

Om tot de beantwoording van de onderzoeksperspectieven te komen heeft KPMG de opdracht gekregen een onafhankelijk feitenonderzoek uit te voeren. Het onderzoek heeft zich, conform de opdracht, primair gericht op de eerste twee onderzoeksperspectieven, waarbij het derde perspectief is betrokken binnen het onderzoek naar het tweede perspectief.

Zoals in paragraaf 1.3 beschreven, heeft de opdracht geen betrekking op het onderzoeken van het handelen of nalaten daarvan door personen. Dit uitgangspunt is bij aanvang van de opdracht met opdrachtgever afgestemd en derhalve is onderzoeksperspectief 3 betrokken binnen het onderzoek naar het tweede perspectief. Uit het onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen op basis waarvan eenduidig geconcludeerd kan worden dat specifieke personen door hun handelen en nalaten verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het (voort)bestaan van de misstand.

### 2.2 Klachten

#### Onderzoeksperspectief 1

Onder onderzoeksperspectief 1 is in algemene zin gesproken over 'de misstand(en) die Melder naar voren heeft gebracht'. Voor een nadere duiding van deze misstand(en) heeft KPMG zich gebaseerd op de klachten zoals die zijn gedefinieerd in de juridische beoordeling van de brandbrief van Melder d.d. 13 november 2019 die in opdracht van de pSG van het ministerie van Financiën is opgesteld. In dit document is de inhoud van de brandbrief van Melder gevat in vijf klachten die toezien op de melding inhoudelijk, te weten:

#### Klacht 1

*“Melder stelt dat bezwaarschriften tegen invorderingsrente ten onrechte niet als bezwaar werden behandeld maar als verzoek om informatie. Uit de bezwaarschriften bleek volgens melder 1 duidelijk dat sprake was van aangetekend bezwaar. De bezwaarschriften werden bij binnenkomst dan ook ingeboekt als bezwaarschrift in het 'bezwaar registratiesysteem' en niet als verzoek om informatie in een ander registratiesysteem. De bezwaarschriften werden desondanks wel als verzoek om informatie afgedaan, om vervolgens als 'afgedaan bezwaarschrift' uit het registratiesysteem te worden uitgeboekt.”*

## 2. Onderzoeksperspectieven en klachten

### Klacht 2

*“Melder stelt dat bezwaarschriften in sommige gevallen telefonisch zijn afgedaan.”*

### Klacht 3

*“Melder stelt dat ten aanzien van bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn waren ingediend, de belanghebbende niet in de gelegenheid is gesteld om aan te geven wat de reden van de te late indiening is geweest.”*

### Klacht 4

*“Melder stelt dat in sommige gevallen verzuimd is om een rechtsmiddelenverwijzing op te nemen bij de uitspraak op bezwaar.”*

### Klacht 5

*“Melder stelt dat 40.000 uitstellen van betalingen zijn ingetrokken in de periode 2014 tot en met 2016 ten aanzien van onder meer kinderopvangtoeslag waartegen bezwaar was gemaakt. Ten aanzien van deze bezwaarschriften was nog geen uitspraak gedaan. Voor het intrekken van deze uitstellen van betaling was geen rechtsgrond. Indien door de bezwaarmakers contact met de Belastingdienst werd opgenomen met de vraag waarom het uitstel van betaling was ingetrokken gold de instructie om het uitstel van betaling wederom toe te kennen.”*

### Onderzoeksperspectief 2 en 3

In de juridische beoordeling van de brandbrief van Melder d.d. 13 november 2019 is, in aanvulling op de inhoudelijke klachten behorend bij onderzoeksperspectief 1, één klacht geformuleerd die toeziet op onderzoeksperspectief 2 en 3, te weten:

### Klacht 6

*“Melder 1 stelt gebruik te hebben gemaakt van de interne klachtenprocedure om misstanden aan de kaak te stellen. Hij stelt een officiële ‘Melding van een*

*misstand’ te hebben gedaan nadat hij de misstanden bij zijn directe leidinggevenden had neergelegd. Van elk gesprek in de klachtenprocedure heeft melder 1 een verslag gemaakt en een afschrift aan de betreffende manager verstrekt. Hierop heeft melder geen reactie ontvangen. Deze verslagen werden niet door de manager zelf gemaakt maar door melder. Melder 1 stelt dat inhoudelijk niet op zijn klachten is ingegaan en dat voorts geen onafhankelijke derde is ingeschakeld om naar de klachten te kijken. Melder 1 stelt te zijn doorverwezen naar een vertrouwenspersoon, maar deze is hiervoor niet de aangewezen persoon.”*

Op de volgende pagina is schematisch weergegeven hoe de onderzoeksperspectieven en klachten zich tot elkaar verhouden.

## 2. Onderzoeksperspectieven en klachten

Onderzoeksperspectief	Klacht
OP1 De melding inhoudelijk	Klacht 1 Bezwaarschriften invorderingsrente behandeld als verzoek om informatie
	Klacht 2 Bezwaarschriften telefonisch afgedaan
	Klacht 3 Ontbreken gelegenheid tot aangeven reden te late indiening
	Klacht 4 Ontbreken rechtsmiddelenverwijzing bij uitspraak op bezwaar
	Klacht 5 Intrekken 40.000 uitstellen van betaling zonder rechtsgrond
OP2 Hoe is de Melder behandeld	Klacht 6 Wijze waarop Melder is behandeld en hoe met de melding is omgegaan
OP3 Hoe is met de melding omgegaan	

Figuur 1: Schematisch overzicht onderzoeksperspectieven en klachten





# 3. Context



# 3.1 Context onderzoeksperspectief 1

De melding inhoudelijk

# 3.1 Context | Onderzoeksperspectief 1

## 3.1.1 Introductie

Binnen OP1 'De melding inhoudelijk' zijn vijf klachten geformuleerd. Deze klachten houden verband met de bezwaarprocedure die bestond binnen de Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen. De bezwaarprocedure vindt zijn wettelijke basis in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

## 3.1.2 Wettelijke kaders

Belastingdienst/Belastingen en Belastingdienst/Toeslagen vallen binnen de wettelijke kaders van de Awb. De Awb bevat de algemene regels voor de verhouding tussen het bestuursorgaan en individuele burgers en bedrijven.

Specifiek voor de uitvoering van de wettelijke verplichtingen van Belastingdienst/Toeslagen gelden (aanvullende) wetten en regels, waaronder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Awir stelt algemene regels voor de procedure van het aanvragen, wijzigen, toekennen van voorschotten en het definitief toekennen van toeslagen en geeft definities van begrippen die voor alle toeslageregelingen van belang zijn<sup>1</sup>.

## 3.1.3 Kaders behandelen bezwaren Belastingdienst/Toeslagen

Binnen de wettelijke kaders bestaan een aantal relevante kaders in de vorm van procesbeschrijvingen en werkinstructies. In navolgende paragrafen zijn de van toepassing zijnde kaders in de vorm van werkinstructies en procesbeschrijvingen beschreven.

Volledigheidshalve merken wij op dat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat binnen de verschillende (project)teams van Belastingdienst/Toeslagen aanpassingen dan wel aanvullende toelichtingen bestaan op de aan KPMG beschikbaar gestelde generieke procesbeschrijvingen van het bezwaarschriftproces. Voor zover deze afwijkende procesbeschrijving de in het onderzoek betrokken klachten raakt, is dit in hoofdstuk 4 bij de desbetreffende klacht nader toegelicht.

## 3.1.4 Bezwarenproces

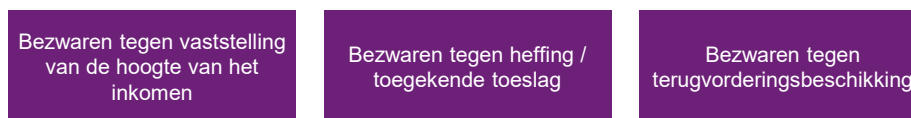
In navolgende paragrafen is het generieke bezwaarschriftproces beschreven zoals dat binnen het onderdeel Belastingdienst/Toeslagen is gehanteerd tijdens de onderzoeksperiode. Deze processen waren ook van toepassing op de behandeling van bezwaarschriften binnen project Invordering Toeslagen.

In de uiteenzetting zijn de relevante processtappen weergegeven die relateren aan de klachten binnen OP1. Onderdelen van het proces die buiten de reikwijdte van de klachten vallen zijn niet opgenomen in deze weergave van het bezwaarschriftenproces.

### Reden voor bezwaar

Op hoofdlijnen bestaan drie mogelijke gronden voor bezwaar (zie ook figuur 2), te weten:

- bezwaar tegen de hoogte van het inkomen;
- bezwaar tegen (inkomens)heffing; en
- bezwaar tegen een terugvorderingsbeschikking (invordering).



Figuur 2: Vereenvoudigde weergave gronden voor bezwaar

Op de volgende pagina wordt per type 'grond voor bezwaar' in algemene zin toegelicht waar het desbetreffende bezwaar betrekking op heeft voor zover dit relevant is vanuit de voor het onderzoek vastgestelde reikwijdte.

<sup>1</sup>Bron: [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/intermediairs/toeslagen\\_intermediairs/wetgeving\\_over\\_toeslagen/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/intermediairs/toeslagen_intermediairs/wetgeving_over_toeslagen/)

# 3.1 Context | Onderzoeksperspectief 1

## *Bezwaar tegen (de hoogte van) het (vastgestelde) inkomen*

Een burger kan bezwaar indienen tegen (de hoogte van) het (vastgestelde) inkomen. Dit is relevant binnen de context van Belastingdienst/Toeslagen, omdat de hoogte van een toeslag mede wordt bepaald op basis van de hoogte van het inkomen.

## *Bezwaar tegen (inkomens)heffing / toegekende toeslag*

Binnen Belastingdienst/Toeslagen wordt op basis van het inkomen van de burger vastgesteld of en in welke mate een burger recht heeft op één of meerdere toeslagen. Indien de burger het niet eens is met de vaststelling van de hoogte van de toeslag door Belastingdienst/Toeslagen, bestaat de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen deze beslissing.

## *Bezwaar tegen een terugvorderingsbeschikking (invordering)*

Gedurende een toeslagjaar kan het recht op toeslag van een burger geheel of gedeeltelijk komen te vervallen door bijvoorbeeld een inkomenswijziging. In dit geval bestaat de mogelijkheid dat Belastingdienst/Toeslagen een deel van de reeds ontvangen toeslag(en) terugvordert bij de desbetreffende burger. In dergelijke gevallen ontvangt de burger een terugvorderingsbeschikking met een verzoek om het te vorderen bedrag terug te betalen.

Burgers hebben de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen deze terugvorderingsbeschikking. In die gevallen wordt meestal uitstel van betaling verleend in afwachting van de uitspraak op bezwaar. Uitzonderingen op het verlenen van uitstel van betaling zijn bijvoorbeeld dat er onjuiste gegevens zijn aangeleverd, er sprake is geweest van opzet of grove schuld ofwel dat er een boete is opgelegd.

Burgers hebben ook de mogelijkheid om bezwaar in te dienen tegen invorderingsrente. Invorderingsrente wordt opgelegd indien de burger de teruggevorderde bedragen niet binnen de opgelegde betalingstermijnen betaalt.

## *Ontvangst bezwaren en routing behandelafdelingen*

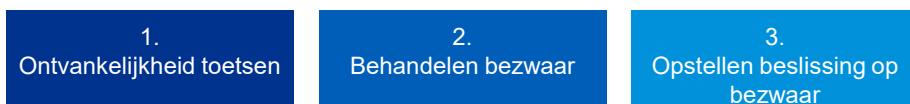
Alle bezwaren die door de Belastingdienst worden ontvangen worden in beginsel centraal verzameld op het Belastingdienstkantoor in Heerlen. Burgers dienen deze bezwaren schriftelijk per brief aan te leveren. Op deze locatie worden de ontvangen brieven gedigitaliseerd en vervolgens gearchiveerd in het zogenaamde Document Archief Systeem (hierna: DAS). Vanuit het Belastingdienstkantoor in Heerlen vindt routing plaats naar de verschillende behandelafdelingen binnen de Belastingdienst/Toeslagen.

# 3.1 Context | Onderzoeksperspectief 1

## 3.1.5 Opzet bezwarenproces

In de onderzoeksperiode waren verschillende onderdelen van de Belastingdienst/Toeslagen belast met het behandelen van bezwaren. Voor de vastlegging en registratie rondom de bezwaarprocedures zijn in de loop der jaren meerdere systemen gehanteerd. Op basis van de door KPMG ontvangen procesbeschrijvingen merken wij op dat binnen Belastingdienst/Toeslagen in eerste instantie gebruik werd gemaakt van het behandelstelsel NTS alvorens vanaf 2012 geleidelijk is overgegaan naar het zogenaamde Toeslagen Verstrekkingen Systeem (hierna: TVS).

Op basis van de ontvangen procesbeschrijving Belastingdienst/Toeslagen ('Behandelvoorschrift behandelen Bezwaren, Datum: 08-11-2012, versie 1.1') zijn in onderstaande figuur 3 de drie generieke processtappen binnen het bezwaarschriftproces weergegeven.



Figuur 3: Generieke processtappen bezwaarproces Belastingdienst/Toeslagen

Binnen dit proces dient door de medewerker allereerst getoetst te worden of het bezwaar ontvankelijk is. Daarna vindt de inhoudelijke behandeling van het bezwaar plaats en ten slotte dient de behandelaar een beslissing op bezwaar op te maken.

De drie generieke processtappen zijn in navolgende paragrafen uitgewerkt, voor zover deze relevant zijn in het kader van de door Melder geuite klachten.

### 1. Ontvankelijkheid toetsen

Uit de procesbeschrijving blijkt dat de bezwaarbehandelaar via het kantoorportaal (van toepassing zijnde IT-systeem) een werkitem bezwaar moet selecteren. Hiervoor dient de medewerker vast te stellen of het daadwerkelijk gaat om een bezwaar.

Indien het een bezwaar betreft stelt de medewerker vast of het bezwaar al dan niet ontvankelijk kan worden verklaard. Op basis van de procesbeschrijving ('GM-BZW26 Controleren ontvankelijkheid bezwaar') blijkt dat voor de toetsing of een bezwaar al dan niet ontvankelijk verklaard kan worden de volgende criteria dienen te worden afgewogen:

- Het bezwaar is gericht tegen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- Het bezwaar is compleet, gemotiveerd en voldoet aan alle vormvereisten.
- Bezwaar is op tijd ingediend of niet op tijd ingediend met een versoebare reden voor de te late indiening, vermeld in het bezwaarschrift.
- De indiener van het bezwaar is door het besluit rechtstreeks in zijn belang getroffen.
- Het bezwaar is ingediend door een gemachtigde en, indien noodzakelijk, een machtiging is aanwezig.

Indien voldaan wordt aan deze vereisten dient de medewerker over te gaan tot de inhoudelijke behandeling van het bezwaar in stap 'Behandelen bezwaar'.

# 3.1 Context | Onderzoeksperspectief 1

## 2. Behandelen bezwaar

Uit de procesbeschrijving komt naar voren dat de medewerker vast dient te stellen of het bezwaar kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond kan worden verklaard. Voor de beoordeling van de situatie bestaan de werkinstructie 'Generieke Module GM-BZW12 kennelijk ongegrond (d.d. 28-9-2012, v1.1)' en 'Generieke Module GM-BZW13 kennelijk gegrond (d.d. 5-3-2013 v2.0 & 29-4-2014 v2.1)'.

Indien het bezwaar van de burger in aanmerking komt om gegrond te worden verklaard, blijkt uit de werkinstructie 'GM-BZW13' dat de medewerker vast dient te stellen of een bezwaar (deels) gegrond is of kennelijk gegrond.

Uit de procesbeschrijving 'Behandelvoorschrift behandelen Bezwaren (Datum: 08-11-2012, versie 1.1)' komt naar voren dat indien het bezwaar niet kennelijk (on)gegrond kan worden verklaard aanvullende stappen genomen dienen te worden. Deze stappen omvatten o.a. het beoordelen of voor de behandeling van het bezwaar aanvullende informatie moet worden ontvangen van de burger of overige instanties. Uit de procesbeschrijving blijkt dat het voor behandelaars mogelijk was om eventueel telefonisch contact op te nemen met de burger om onder andere aanvullende stukken op te vragen.

### Bellen bij bezwaar

Aanvullend blijkt uit de procesbeschrijving dat de mogelijkheid bestond om burgers te bellen om toe te lichten dat een bezwaar ongegrond is. De volgende instructies zijn opgenomen:

- *“Indien je belt omdat het bezwaar ongegrond is: geef de burger een goede uitleg waarom het bezwaar ongegrond is en over de bezwaarprocedure. Vraag daarna of de burger de uitleg begrijpt en het bezwaar wil intrekken.”*

Op basis van de reactie van de burger op dit telefonische verzoek voorziet de werkinstructie in de volgende stappen:

- *“Indien de burger het bezwaar niet wil intrekken: Vraag of de burger gebruik wil maken van de mogelijkheid het bezwaar telefonisch of op locatie toe te lichten. Rond het gesprek af en maak een gespreksnotitie.”*

Ofwel:

- *“Indien de burger het bezwaar wil intrekken: Vertel de burger dat je namens de burger een melding op zal voeren dat het bezwaar is ingetrokken en dat de burger schriftelijk nog een bevestiging van de intrekking zal ontvangen.”*

In de aanvullende werkinstructie 'Bellen bij bezwaar' (versie 1.0 d.d. 11 november 2009) is beschreven dat, indien gebruik wordt gemaakt van de telefonische werkwijze, altijd een schriftelijke bevestiging van hetgeen telefonisch is afgestemd gedeeld zou moeten worden met de burger.

In de werkinstructie is naast een beschrijving van de door de behandelaar te doorlopen procedure ook een nadere toelichting van het doel van deze werkwijze gegeven:

- *“Het doel van het bellen is door het vroegtijdig contact opnemen met bezwaarindieners en hen te betrekken in de procedure, hen beter te bedienen, en onnodige bezwaarprocedures te voorkomen.”*

Volgens de aan ons verstrekte informatie is deze werkwijze binnen de Belastingdienst gedurende een langere periode (2009-2016) breed toegepast.

# 3.1 Context | Onderzoeksperspectief 1

## 3. Opstellen beslissing op bezwaar

Op basis van de werkzaamheden uitgevoerd door de behandelaar dient de medewerker conform de procesbeschrijving een beslissing op bezwaar op te stellen conform de voorwaarden zoals opgenomen in werkinstructie 'GM-BZW18'. In deze instructie is beschreven dat voor een ontvankelijk bezwaar vier mogelijkheden bestaan:

- Het bezwaar is niet-ontvankelijk; dit betekent conform de procesbeschrijving dat het bezwaarschrift niet aan de wettelijke voorwaarden voldoet en geen inhoudelijke behandeling plaatsvindt.
- Het bezwaar is ongegrond; dit betekent conform de procesbeschrijving dat niet aan de bezwaren tegemoetgekomen wordt.
- Het bezwaar is gegrond; dit betekent conform de procesbeschrijving dat aan de bezwaren tegemoetgekomen wordt.
- Het bezwaar is gegrond of ongegrond voor een specifieke regeling; dit betekent conform de procesbeschrijving dat het bezwaar zich richt tegen een grondslag die op meerdere toeslagregelingen van toepassing is.

Nadat een controle heeft plaatsgevonden door een senior controle-medewerker kan de medewerker de beslissing op bezwaar afronden.

### Rechtsmiddelenverwijzing

In aanvulling op de uiteindelijke beslissing op bezwaar blijkt uit document 'GB-BZW 18 - Opstellen beslissing op bezwaar' het volgende:

- *“Op de beslissing op bezwaar moet vermeld staan dat de belanghebbende tegen de beslissing in beroep kan gaan. Je moet vermelden binnen welke termijn het beroep moet worden ingediend en bij welke rechtbank.”*

Deze rechtsmiddelenverwijzing ofwel rechtbankclausule dient op basis van procesbeschrijving 'GM-BZW7 Postcodes en rechtbankadressen (d.d. 31-7-2012, v1.0)' bij elke beslissing op bezwaar vermeld te worden om burgers te

informereren dat de belanghebbende het recht heeft om in beroep te gaan tegen het genomen besluit.



## 3.2 Context Organisatorisch



## 3.2 Context | Organisatorisch

### 3.2.1 Introductie

De ‘melding misstand N’ ziet toe op de situatie die door Melder is geobserveerd in de periode dat hij werkzaam is geweest voor het project Invordering Toeslagen, eerst op locatie Oss en vanaf 2015 op locatie Enschede. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatorische context van deze afdeling binnen de Belastingdienst.

### 3.2.2 Vereenvoudigde organisatiestructuur

In deze paragraaf is op hoofdlijnen de organisatiestructuur beschreven binnen de Belastingdienst ten behoeve van een hoog over indruk van de Belastingdienst-organisatie, zie ook figuur 4.

Binnen de Belastingdienst zijn uit drie soorten directies te onderscheiden, te weten<sup>1</sup>:

- Primaire-procesdirecties, waarbinnen de kerntaken van de Belastingdienst worden uitgevoerd. Daarbinnen zijn onder andere geplaatst:
  - Belastingdienst/Belastingen, ook wel ‘Blauw’ genoemd, Belastingdienst-onderdelen belast met de inning en heffing van belastingen,;
  - Belastingdienst/Toeslagen, ook wel ‘Rood’ genoemd, belast met het uitkeren van toeslagen.
- Concerndirecties; dit dienstonderdeel is verantwoordelijk voor kwaliteit, kaders en het uitvoeringsbeleid van de Belastingdienst
- Corporate diensten en shared service-organisaties; deze voeren ondersteunende taken uit.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ervoor is gekozen om in dit hoofdstuk de situatie uit 2019 te beschrijven om een hoog over indruk te geven van de organisatie. Voor een meer gedetailleerd begrip van de organisatie is het mogelijk relevant om nader kennis te nemen van de

diverse organisatorische wijzigingen gedurende en na de onderzoeksperiode.



Figuur 4: Vereenvoudigde weergave organisatiestructuur

### 3.2.3 Context behandeling bezwaarschriften

Figuur 5 is een vereenvoudigde weergave van de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor de behandeling van bezwaren binnen de organisatie is belegd.

Allereerst kan een burger bezwaar maken tegen de vaststelling van de hoogte van het inkomen. Bezwaarschriften die toezagen op de vaststelling van de hoogte het inkomen van een burger werden behandeld binnen Belastingdienst/Belastingen.

Vervolgens kan een burger bezwaar maken tegen de hoogte van de inkomensheffing dan wel de toegekende toeslag. Als een bezwaarschrift toezag op de hoogte van het inkomensheffing werd dit binnen Belastingdienst/Belastingen behandeld. Bezwaarschriften die toezagen op de hoogte van de toegekende toeslag werden binnen Belastingdienst/Toeslagen behandeld.

1: Bron: <https://over-ons.belastingdienst.nl/ontdek-meer-over-de-belastingdienst/organisatie-belastingdienst-hoe-we-georganiseerd-zijn/>

## 3.2 Context | Organisatorisch

Daarnaast kan een burger die is geconfronteerd met een terugvorderingsbeschikking bezwaar indienen. De behandeling van dit type bezwaren was belegd bij Belastingdienst/Belastingen, ongeacht of het bezwaar betrekking had op de inkomensheffing of toegekende toeslag. Binnen dit organisatie-onderdeel was ook Project Invordering Toeslagen ingedeeld, zie ook het groen omcirkelde blok in figuur 5.



Figuur 5: Vereenvoudigde weergave typen bezwaren

### Project Invordering Toeslagen

Binnen Project Invordering Toeslagen werden in de periode tot en met 2015 bezwaarschriften behandeld die toezagen op invorderingsrente gerelateerd aan zowel reguliere beschikkingen van Belastingdienst/Toeslagen als terugvorderingsbeschikkingen van Belastingdienst/Toeslagen.

Een dergelijke terugvorderingsbeschikking volgt op de constatering dat een burger te veel toeslagen heeft ontvangen. Op het moment dat burgers vervolgens niet tot (volledige) betaling over zijn gegaan voor het einde van de invorderingstermijn wordt de burger op basis van artikel 29 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen invorderingsrente

verschuldigd. Ook tegen deze invorderingsrente kan door de burger bezwaar worden gemaakt, bijvoorbeeld als hij van mening is dat het toegepaste rentepercentage onjuist is.

De ontstaansgeschiedenis van Project Invordering Toeslagen is in het kort:

- In de periode voordat Project Invordering Toeslagen werd opgericht, werden bezwaren tegen terugvorderingsbeschikkingen en specifiek tegen de invorderingsrente ten behoeve van Belastingdienst/Toeslagen vanuit Belastingdienst-kantoor Enschede behandeld.
- In de periode 2011-2012 is de behandeling van onder andere de bezwaarschriften tegen invordering verplaatst vanuit Belastingdienst-kantoor Enschede naar een hiervoor ingericht project, te weten het Project Invordering Toeslagen. Vanwege de kennis van en ervaring met het invorderingsproces binnen de Belastingdienst/Belastingen werd dit project opgestart vanuit de blauwe kant van de Belastingdienst. Daarmee viel Project Invordering Toeslagen organisatorisch niet onder de verantwoordelijkheid van Belastingdienst/Toeslagen. Vanuit dit project zijn op vier locaties werkzaamheden verricht ten behoeve van Belastingdienst/Toeslagen, te weten Oss, Enschede, Amsterdam en Groningen.
- In 2015 is Project Invordering Toeslagen opgegaan in het Landelijk Incasso Centrum (hierna: LIC).

Binnen Project Invordering Toeslagen werd geen onderscheid gemaakt tussen kinderopvangtoeslag, huurtoeslag en zorgtoeslag. Derhalve wordt in deze rapportage in algemene zin over 'toeslagen' gesproken en wordt geen nader onderscheid gemaakt tussen deze verschillende soorten toeslagen.

Melder is gedurende het merendeel van de onderzoeksperiode werkzaam geweest voor Project Invordering Toeslagen locatie Oss.



## 3.3 Context

# Onderzoeksperspectief 2 en 3

Hoe is de melder behandeld

Hoe is met de melding omgegaan

## 3.3 Context | Onderzoeksperspectief 2 en 3

### 3.3.1 Introductie

In dit hoofdstuk is de opzet van de procedures rondom het melden van mogelijke misstanden beschreven. Deze zijn uiteengezet, omdat dit de relevante beleidskaders betreffen voor het onderzoek naar onderzoeksperspectieven 2 ‘Hoe is de melder behandeld’ en 3 ‘Hoe is met de melding omgegaan’.

Voor het melden van mogelijke misstanden zijn binnen de Belastingdienst de volgende beleidskaders van toepassing:

- ‘Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie’;
- ‘Protocol Integriteitsonderzoeken Belastingdienst’;
- ‘Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst’; en
- normen die voortvloeien uit goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap.

In ons onderzoek is het ‘Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie’ als uitgangspunt gehanteerd naar onderzoeksperspectieven 2 en 3. Derhalve wordt dit beleidskader, voor zover relevant voor onderzoeksperspectieven 2 en 3, op hoofdlijnen nader toegelicht in dit hoofdstuk. Voor een nadere beschrijving van de overige van toepassing zijnde beleidskaders wordt verwezen naar bijlage III.

### 3.3.2 Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie

Het ‘Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie’ (hierna: het Besluit) betreft een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand binnen de sectoren Rijk en Politie. Het Besluit van 15 december 2009 is geldend geweest tot en met 31 december 2016. Per 1 januari 2017 is het Besluit vervallen en vervangen door de ‘Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie’.

#### 3.3.2.1 Vermoeden van een misstand

Uit het Besluit blijkt dat onder een ‘vermoeden van een misstand’ onder meer wordt verstaan:

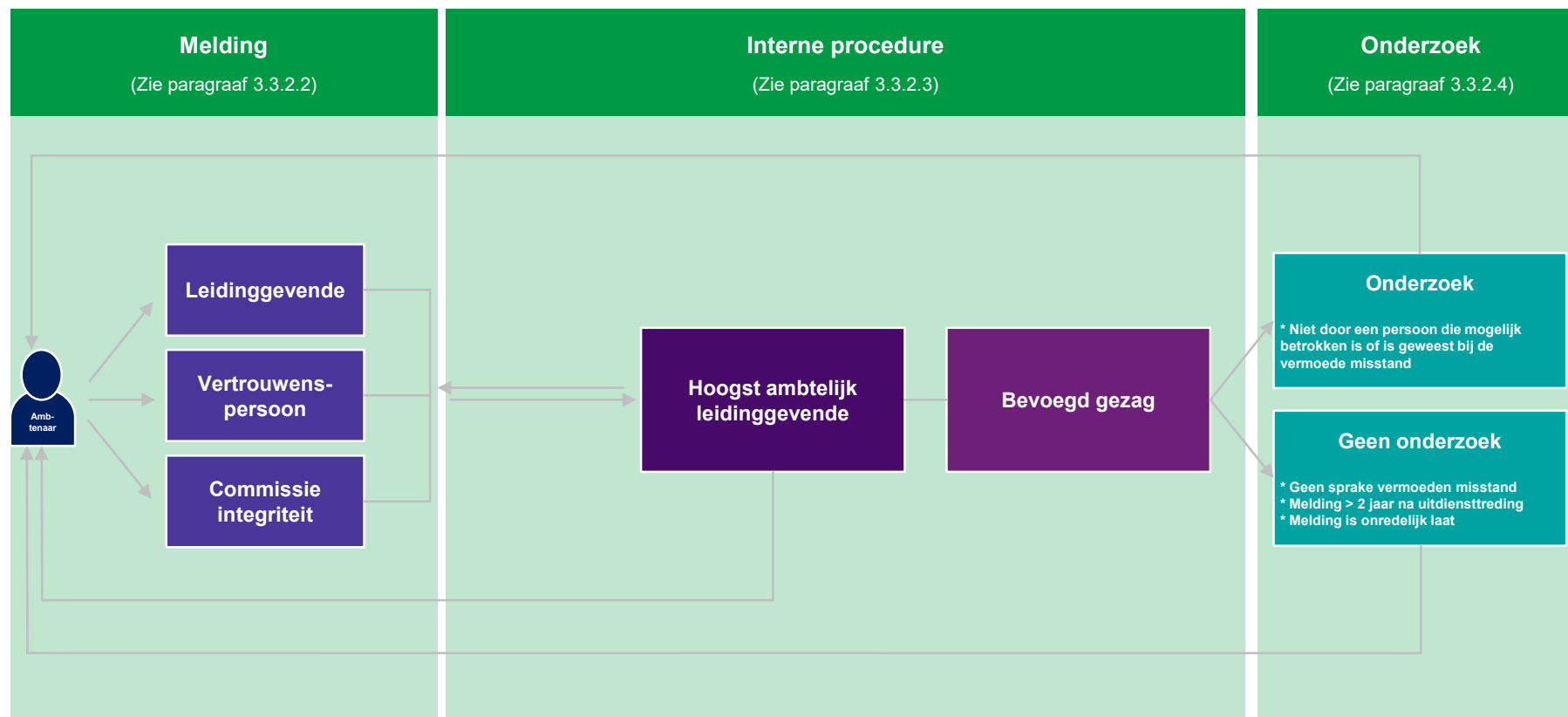
- *“het op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels”.*

Op grond van artikel 1, lid 1, onder e van het Besluit blijkt dat daarnaast de volgende definitief tevens geschaard wordt onder de noemer ‘vermoeden van een misstand’:

- *“het op redelijke gronden gebaseerde vermoeden van*
  - 1. een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels;*
  - 2. een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu;*
  - 3. een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst”.*

Op de volgende pagina is een procesoverzicht (figuur 6) opgenomen van de processtappen zoals deze op grond van de in het Besluit opgenomen bepalingen in chronologische volgorde plaats dienen te vinden. De in de procesplaat opgenomen procedure is in de volgende paragrafen stapsgewijs toegelicht.

# 3.3 Context | Onderzoeksperspectief 2 en 3



Figuur 6: Generieke processtappen binnen Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie<sup>1</sup>

<sup>1</sup> = Deze figuur is gebaseerd op 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie' (Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie. Ingetrokken op 1 januari 2017 en vervangen door de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie.

## 3.3 Context | Onderzoeksperspectief 2 en 3

### 3.3.2.2 Melding

Uit het Besluit blijkt dat een ambtenaar een melding van een vermoeden van een misstand kan doen bij:

- zijn leidinggevende;
- bij een vertrouwenspersoon; of
- rechtstreeks bij de Commissie integriteit overheid.

Ten aanzien van melders die niet meer werkzaam zijn bij de organisatie waarop de melding betrekking heeft, is in het Besluit opgenomen dat een melder de melding binnen twee jaar na vertrek bij de organisatie in dient te dienen.

### 3.3.2.3 Interne procedure

Nadat een melder het vermoeden van een misstand kenbaar heeft gemaakt, dient degene bij wie de melding is gedaan de hoogste ambtelijke leidinggevende hiervan in kennis te stellen.

De hoogste ambtelijke leidinggevende dient schriftelijk op de hoogte te worden gebracht van de melding en de datum waarop deze is ontvangen. Vervolgens bevestigt de hoogste ambtelijke leidinggevende de ontvangst van de melding schriftelijk aan de melder of de vertrouwenspersoon. Tevens informeert hij de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft over de melding, tenzij het onderzoeksbelang daardoor kan worden geschaad.

### 3.3.2.4 Onderzoek

Het bevoegd gezag stelt een onderzoek in naar het vermoeden van een misstand, waarbij als voorwaarde is gesteld dat het onderzoek niet wordt verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoede misstand. Uit het Besluit kan opgemaakt worden dat onderzoek (en de verdere behandeling van de melding) enkel in de volgende gevallen achterwege gelaten kan worden:

- indien geen sprake blijkt te zijn van een vermoeden van een misstand;
- als de melding niet is gedaan binnen twee jaar na het uit dienst treden van de melder; of
- als de melding kennelijk onredelijk laat is gedaan.

Als het onderzoek en verdere behandeling achterwege worden gelaten, dient het bevoegd gezag conform het Besluit de melder hierover zo spoedig mogelijk schriftelijk te informeren.

Uit het Besluit blijkt dat indien een onderzoek wordt ingesteld naar het vermoeden van een misstand, het bevoegd gezag de melder binnen twaalf weken na de melding schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden. Als niet kan worden voldaan aan deze termijn, kan deze verlengd worden mits melder of vertrouwenspersoon hiervan (voordat deze termijn is verlopen) schriftelijk en gemotiveerd in kennis wordt gesteld.



# 4. Bevindingen Onderzoeksperspectief 1



# 4.1 Bevindingen

## Onderzoeksperspectief 1

### Algemeen



# 4.1 Bevindingen OP1 | Algemeen

## 4.1.1 Introductie

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uiteengezet voor de klachten die behoren bij onderzoeksperspectief 1.

De paragrafen waarin de bevindingen van de klachten zijn beschreven, hebben elk de volgende opbouw:

- het nader duiden van de interpretatie van de klacht in het kader van het onderzoek;
- klachtspecifieke bevindingen;
- mogelijke gevolgen handelwijze;
- verwijzing naar de relevante juridische duiding van de klacht.

Alvorens de individuele klachten binnen onderzoeksperspectief 1 te behandelen, besteden wij aandacht aan een aantal algemene bevindingen die blijken uit het onderzoek. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden komt namelijk naar voren dat bij de Belastingdienst en specifiek binnen Project Invordering Toeslagen een aantal zaken hebben gespeeld die mogelijk hebben geresulteerd in het ontstaan, bestaan en mogelijk voortbestaan van de handelwijzen zoals beschreven in de klachten.

Volledigheidshalve verwijzen wij nogmaals naar de passages over de juistheid van volledigheid van de in het onderzoek betrokken informatie, zoals staan opgenomen in hoofdstuk 1.5 van dit rapport. De juistheid en volledigheid van de in dit rapport opgenomen informatie is afhankelijk van de aan ons ter beschikking gestelde (schriftelijke en mondelinge) informatie. Aanvullende informatie zou mogelijk een ander beeld op kunnen roepen.

Onderzoeksperspectief	Klacht
OP1 De melding inhoudelijk	Klacht 1 Bezwaarschriften invorderingsrente behandeld als verzoek om informatie
	Klacht 2 Bezwaarschriften telefonisch afgedaan
	Klacht 3 Ontbreken gelegenheid tot aangeven reden te late indiening
	Klacht 4 Ontbreken rechtsmiddelen-verwijzing bij uitspraak op bezwaar
	Klacht 5 Intrekken 40.000 uitstellen van betaling zonder rechtsgrond
OP2 Hoe is de melder behandeld	Klacht 6 Wijze waarop Melder is behandeld en hoe met de melding is omgegaan
OP3 Hoe is met de melding omgegaan	

Figuur 1: Schematisch overzicht onderzoeksperspectieven en klachten – opnieuw weergegeven

# 4.1 Bevindingen OP1 | Algemeen

## 4.1.2 Organisatorische context

Sinds de oprichting van Belastingdienst/Toeslagen in 2005 is de verantwoordelijkheid voor het behandelen van bezwaren tegen invorderingsrente intern op diverse plekken belegd geweest.

- De behandeling van bezwaren tegen de invorderingsrente (Belastingdienst/Toeslagen) was in de periode tot en met 2010 bij Belastingdienst-kantoor Enschede belegd.
- In de periode 2011-2012 is de behandeling van onder andere deze specifieke bezwaren verplaatst naar Project Invordering Toeslagen, kantoorlocatie Oss.
- In 2015 is Project Invordering Toeslagen opgegaan in het Landelijk Incasso Centrum (LIC) in Utrecht. De afhandeling van bezwaren tegen de invorderingsrente is daarbij overgedragen aan het LIC.

De verantwoordelijkheid voor het toeslagproces is binnen de Belastingdienst belegd bij Belastingdienst/Toeslagen. Daar waar het gaat om de afhandeling van bezwaarschriften tegen de invorderingen gerelateerd aan toeslagen is deze verantwoordelijkheid belegd bij Belastingdienst/Belastingen. Dus hoewel Belastingdienst-kantoor Enschede en Project Invordering Toeslagen organisatorisch vielen onder Belastingdienst/Belastingen 'Blauw', voerden zij werkzaamheden uit die betrekking hadden op het invorderingsproces van Belastingdienst/Toeslagen 'Rood'.

Naar wij begrepen, is deze organisatorische indeling ontstaan omdat historische gezien binnen Belastingdienst 'Blauw' kennis en ervaring aanwezig was inzake het invorderingsproces, die niet aanwezig was bij Belastingdienst/Toeslagen 'Rood'. De keerzijde van deze organisatorische indeling is echter dat de verantwoordelijkheid voor het invorderingsproces in een ander organisatieonderdeel was belegd dan de rest van het toeslagenproces, waardoor (oud-)functionarissen ieder steeds slechts betrokken waren bij een deel van het een proces en niet het gehele proces

konden overzien of zich daarvoor verantwoordelijk voelden.

Als gevolg van de organisatorische indeling waren ook procesbeschrijvingen, werkinstructies en vastleggingen van besluitvorming niet centraal georganiseerd. De procesbeschrijvingen en werkinstructies binnen Project Invordering Toeslagen maakten hierdoor niet integraal deel uit van de processen binnen Belastingdienst/Toeslagen, waardoor mogelijke inconsistenties konden ontstaan.

In 2015 is Project Invordering Toeslagen opgegaan in het LIC en daarmee is het invorderingsproces integraal onderdeel geworden van het centrale invorderingsproces. Hiermee is naar wij begrijpen de organisatorische indeling zodanig aangepast dat de verantwoordelijkheid voor dit proces eenduidig is belegd.

## 4.1.3 Achterstanden behandeling bezwaren

Uit de interviews komt naar voren dat bij de oprichting van Project Invordering Toeslagen was beoogd dat binnen dit project de afhandeling van (speciale) betalingsregelingen voor burgers rondom de invordering van toeslagen zou worden belegd.

Bij de overdracht van de werkzaamheden vanuit het Belastingdienst-kantoor in Enschede naar Project Invordering Toeslagen bleek volgens geïnterviewden echter een achterstand te bestaan van ongeveer 10.000 openstaande (achterstallige) bezwaren die verband hielden met de invordering van toeslagen. Om deze achterstand te kunnen wegwerken is volgens geïnterviewden besloten deze taak aanvullend binnen Project Invordering Toeslagen locatie Oss te beleggen. Uit de interviews komt naar voren echter dat de personele beschikbaarheid binnen Project Invordering Toeslagen hier niet op was berekend.

# 4.1 Bevindingen OP1 | Algemeen

De bestaande achterstanden leidden ertoe dat niet alle binnengekomen bezwaren binnen de gestelde Awb-termijnen konden worden behandeld. Om de achterstanden bij de behandeling van bezwaren te kunnen wegwerken, ontstond daardoor volgens geïnterviewden de behoefte om bezwaren versneld af te doen, ook als daarmee op andere onderdelen in het proces af moest worden geweken van het Awb-conform handelen.

## 4.1.4 Opleidingsniveau medewerkers/uitzendkrachten

Het team van medewerkers binnen Project Invordering Toeslagen met voldoende kennis en ervaring om de bezwaren te behandelen was volgens geïnterviewden te klein om de werkvoorraad tijdig te kunnen afhandelen. Als gevolg hiervan is volgens de geïnterviewden besloten om de capaciteit van Project Invordering Toeslagen uit te breiden met (tijdelijke) medewerkers en uitzendkrachten. Geïnterviewden geven echter aan dat deze groep bleek te bestaan uit ongespecialiseerde personen die beperkt relevante werkervaring hadden.

Het reguliere opleidingstraject voor medewerkers duurde één jaar, maar gezien de bestaande werkdruk is volgens geïnterviewden gekozen om medewerkers reeds na een opleidingstraject van één maand zelfstandig werkzaamheden uit te laten voeren en verder op te leiden tijdens de uitvoering van de werkzaamheden. Tijdens interviews hebben wij begrepen dat aan deze handelwijze een managementbesluit ten grondslag ligt. Dit besluit leidde ertoe dat de bezwaren in eerste instantie zijn afgehandeld door bezwaarbehandelaar die nog niet het volledige opleidingstraject hadden doorlopen.

## 4.1.5 Beschikbaarheid vaktechnische lijn

In de onderzoeksperiode, tot dat Project Invordering Toeslagen in 2015 is ondergebracht bij het LIC, was binnen Project Invordering Toeslagen volgens geïnterviewden geen formele vaktechnische lijn ingericht, waar bijvoorbeeld

de verantwoordelijkheid had kunnen worden belegd voor de Awb-conformiteit van de handelwijze binnen het project. Ook was volgens geïnterviewden in voornoemde periode de afstemming van vaktechnische vragen niet formeel belegd. Wel zouden enkele medewerkers betrokken zijn geweest die hebben bijgedragen aan de borging van vaktechnische elementen binnen het project. Volgens de geïnterviewden zijn vanuit deze lijn meermaals zorgen geuit over de niet Awb-conformiteit van de werkwijzen binnen Project Invordering Toeslagen. Volgens geïnterviewden werd hierop gereageerd met het argument dat het vanwege de bestaande capaciteitsdruk noodzakelijk was om in sommige situaties bezwaren versneld te blijven afhandelen.

Tijdens interviews hebben wij begrepen dat bij de oprichting van Project Invordering Toeslagen processen en beleidskaders ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden zijn opgesteld door medewerkers van het project. Deze procesbeschrijvingen en beleidskaders zijn destijds gebaseerd op de reeds bestaande kennis over het invorderingsproces binnen Belastingdienst 'Blauw', maar gezien de specifieke eigenschappen van de invordering van Toeslagen moest nieuw intern beleid worden uitgewerkt. Deze stukken zijn, naar wij begrepen, destijds per e-mail met de medewerkers van Project Invordering Toeslagen gedeeld. Voor zover wij uit interviews hebben begrepen was er geen centrale serverlocatie aanwezig waar beleidsstukken en werkinstructies beschikbaar werden gesteld en bewaard (inclusief versiebeheer). Dit heeft tot gevolg dat bij medewerkers onduidelijkheid kon ontstaan over de van toepassing zijnde werkinstructies. Ook bleek het in het kader van ons onderzoek niet mogelijk om de van toepassing zijnde werkinstructies eenduidig te reconstrueren.

Rekening houdend met de in voorgaande paragrafen beschreven algemene bevindingen die mogelijk hebben geresulteerd in het ontstaan, bestaan en mogelijk voortbestaan van de handelwijzen zoals beschreven in de klachten, is in de volgende paragrafen specifiek ingegaan op de vijf inhoudelijke klachten van Melder.



# 4.2 Bevindingen

## Onderzoeksperspectief 1

### Klacht 1

## 4.2 Bevindingen OP1 | Klacht 1

**Klacht 1:** Melder stelt dat bezwaarschriften tegen invorderingsrente ten onrechte niet als bezwaar werden behandeld maar als verzoek om informatie. Uit de bezwaarschriften bleek volgens Melder 1 duidelijk dat sprake was van aangetekend bezwaar. De bezwaarschriften werden bij binnenkomst dan ook ingeboekt als bezwaarschrift in het 'bezwaar registratiesysteem' en niet als verzoek om informatie in een ander registratiesysteem. De bezwaarschriften werden desondanks wel als verzoek om informatie afgedaan, om vervolgens als 'afgedaan bezwaarschrift' uit het registratiesysteem te worden uitgeboekt.

### 4.2.1 Interpretatie klacht

#### *Invorderingsrente*

Uit de bovenstaande klachtomschrijving leiden wij af dat klacht 1 toeziet op bezwaarschriften tegen de invorderingsrente. De (wettelijke) verplichting voor een individuele burger om invorderingsrente af te moeten dragen is het gevolg van beslissingen in andere processen binnen de Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen, zoals bijvoorbeeld het invorderingsproces.

Zoals in hoofdstuk 3.2 is toegelicht, ziet het invorderingsproces binnen Belastingdienst/Toeslagen toe op het invorderen van te veel door de burger ontvangen toeslagen. Indien burgers het bedrag niet binnen de vastgestelde betalingstermijn terugbetalen, is invorderingsrente verschuldigd.

Burgers kunnen bezwaar indienen tegen zowel de hoogte van de invordering als de invorderingsrente. Voorbeelden van bezwaar tegen de invorderingsrente zijn het hanteren van een verkeerd percentage invorderingsrente door de bezwaarbehandelaar of wanneer volgens de burger betaling van de invordering wel tijdig heeft plaatsgevonden.

Volledigheidshalve merken wij op dat deze klacht van Melder niet toeziet op Bezwaren tegen de (hoogte van) heffing (Belastingdienst/Belastingen) of het onderliggende inkomen (Belastingdienst/Belastingen).

Klacht 1 ziet specifiek toe op het proces rondom de behandeling van bezwaren tegen de invorderingsrente.

#### *Project Invordering Toeslagen*

Bezwaren tegen specifiek de invorderingsrente van toeslaggerelateerde terugvorderingen werden in de onderzoeksperiode behandeld binnen Project Invordering Toeslagen op Belastingdienst-kantoor Oss.

Melder heeft in de periode 2011 tot 2015 werkzaamheden verricht op Belastingkantoor Oss. De handelwijze beschreven in klacht 1 ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften tegen invorderingsrente zou derhalve specifiek zijn gehanteerd binnen Project Invordering Toeslagen op Belastingdienst-kantoor Oss.

Klacht 1 ziet specifiek toe op het proces rondom de behandeling van bezwaren tegen de invorderingsrente binnen Project Invordering Toeslagen in de periode 2011 tot 2015 op Belastingdienst-kantoor Oss.

## 4.2 Bevindingen OP1 | Klacht 1

### 4.2.2 Bevindingen klacht 1

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uiteengezet die uit het onderzoek naar voren komen, specifiek betrekking hebbend op klacht 1.

#### *Inhoud bezwaren soms geen betrekking op invorderingsbeslissingen*

Binnen Project Invordering Toeslagen en specifiek locatie Oss werd ten behoeve van de behandeling van een bezwaar tegen invorderingsrente vastgesteld of een bezwaar juist geclassificeerd was als een bezwaar tegen invorderingsrente. Hierbij werd getoetst of bezwaren gegrond waren ten aanzien van de vaststelling van bijvoorbeeld de hoogte of grondslag (hoogte invorderingsschuld, aanslagjaren) waarover de invorderingsrente is berekend. De besluitvorming rondom het recht van de burger op toeslag en de besluiten rondom invordering van (te veel) ontvangen toeslag was destijds belegd bij andere bedrijfsonderdelen dan Project Invordering Toeslagen, zie hiervoor hoofdstuk 3.

Bij Project Invordering Toeslagen werden volgens geïnterviewden echter desondanks bezwaren ontvangen die betrekking hadden op eerdere beslissingen in het proces. In die gevallen had een burger feitelijk geen bezwaar tegen de hoogte van de invorderingsrente, maar bijvoorbeeld tegen de hoogte van de toegekende toeslag en/of de grondslag op basis waarvan een toeslag was vastgesteld.

Op basis van het bezwarenproces, beschreven in hoofdstuk 3.1, dient de behandelaar in deze gevallen het bezwaar ongegrond te verklaren omdat op basis van artikel 29 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen invorderingsrente is verschuldigd. De burger dient conform de procedure formeel te worden geïnformeerd over deze beslissing op bezwaar.

Uit de interviews komt naar voren dat in sommige gevallen is besloten in plaats van een beslissing op bezwaar (inclusief de bijbehorende inhoudelijke toetsing van het dossier) enkel een informatiebrief te sturen (klacht 1) en het bezwaar derhalve feitelijk als verzoek om informatie te behandelen. In andere gevallen is besloten het bezwaar telefonisch af te doen (zie verder

klacht 2). Op basis van onze werkzaamheden kon niet worden vastgesteld in hoeveel gevallen een bezwaar enkel is behandeld als verzoek om informatie.

In een dergelijke informatiebrief is aangegeven dat op basis van artikel 29 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen invorderingsrente verschuldigd is. Zie figuur 7 voor een voorbeeld van een dergelijke standaard informatiebrief.



Figuur 7: Voorbeeld reactie Belastingdienst/Toeslagen op bezwaar tegen invorderingsrente

Geïnterviewden geven aan dat de burger feitelijk geen bezwaar tegen de hoogte van de invorderingsrente had, maar bijvoorbeeld tegen de hoogte van de toegekende toeslag en/of de grondslag op basis waarvan een toeslag was vastgesteld. Ongeacht of de burger op dat aspect terecht bezwaar maakte, kon vanuit Project Invordering Toeslagen alleen een uitspraak worden gedaan op het bezwaar tegen de invorderingsrente. Een dergelijk bezwaar tegen de invorderingsrente zou ongegrond worden verklaard, omdat de invorderingsrente an sich in de meeste gevallen terecht was opgelegd. Omdat een formeel bezwaarproces relatief veel tijd in beslag neemt, geven de geïnterviewden aan dat de burger beter geholpen zou zijn met een informatiebrief.

## 4.2 Bevindingen OP1 | Klacht 1

→ Uit het voorgaande blijkt dat bezwaren tegen de invorderingsrente niet formeel zijn afgehandeld conform de procedure bezwaren, maar in principe als verzoek om informatie af werden gedaan door middel van een informatiebrief. De bezwaren omvatten soms ook andere in het proces betrokken beslissingen. Vanuit het Project Invordering Toeslagen werd alleen een uitspraak gedaan op het bezwaar tegen de invorderingsrente.

### *Versneld afdoen van bezwaren tegen invorderingsrente*

Naar wij hebben begrepen, zijn burgers bij het overschrijden van de invorderingstermijn invorderingsrente verschuldigd op basis van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen artikel 29. Geïnterviewden geven aan dat invorderingsrente derhalve een uitvloeisel is van een eerder besluit dat (een gedeelte van) een toeslag moet worden terugbetaald door de burger. Naar wij begrepen, bestond binnen Project Invordering Toeslagen op de werkvloer de consensus dat bij de overschrijding van de betalingstermijnen en vaststelling van het bedrag aan invorderingsrente de burger deze invorderingsrente ook conform de wet was verschuldigd.

Op basis van het voorgaande is tijdens interviews aangegeven dat door een toenmalig leidinggevende is besloten om derhalve deze bezwaarschriften tegen de invorderingsrente af te doen als verzoek om informatie. Volgens diverse geïnterviewden speelden de volgende oorzaken en rationalisaties een rol bij het genomen besluit:

- De eerder genoemde werkdruk en capaciteitsproblemen leidden tot de behoefte om bezwaren versneld af te doen.
- De gedachte bestond dat burgers beter geholpen waren met een informatiebrief over de reden waarom de invorderingsrente werd opgelegd in plaats van een afwijzing van het bezwaar.
- De individuele bedragen invorderingsrente werden destijds door de functionarissen veelal als beperkt beschouwd, omdat het rentepercentage invorderingsrente 3 à 4 proces van het terug te betalen bedrag betrof

Dit betekende dat in sommige gevallen werd besloten af te wijken van het reguliere procedure bezwaren. In plaats van een uitspraak op bezwaar werd een burger per brief geïnformeerd over de wettelijke verplichting om invorderingsrente te betalen bij overschrijding van de betalingstermijn. In deze zogenaamde informatiebrief, die op de vorige pagina is weergegeven, werd een verwijzing naar het wetsartikel in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen artikel 29 opgenomen.

→ Uit het voorgaande blijkt dat bezwaren tegen de invorderingsrente niet formeel zijn afgehandeld conform de procedure bezwaren, maar als verzoek om informatie af te doen door middel van een informatiebrief.

### 4.2.3 Mogelijke gevolgen handelwijze

De hiervoor beschreven gehanteerde handelwijze binnen Project Invordering Toeslagen ten aanzien van klacht 1 kan mogelijk meerdere gevolgen voor individuele burgers hebben gehad, te weten:

- indien werd gekozen voor het versturen van een informatiebrief in reactie op een bezwaar tegen invorderingsrente zal niet altijd sprake zijn geweest van een formele beslissing op bezwaar conform de voorgeschreven procedures; en
- de informatiebrief zou zijn opgesteld op basis van standaardtekstjablonen. Het standaardtekstjabloon voor een beslissing op bezwaar betrof een ander type sjabloon dan dat van een standaard informatiebrief. Dit heeft mogelijk tot gevolg gehad dat bepaalde onderdelen die standaard in een beslissing op bezwaar zijn opgenomen, zoals een rechtsmiddelenverwijzing, geen deel uitmaken van een informatiebrief, zoals ook valt op te merken in figuur 7.

## 4.2 Bevindingen OP1 | Klacht 1

Het is op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie niet mogelijk om kwantitatief de mate waarin dergelijke handelwijzen zijn toegepast te duiden. Het is daardoor op dit moment niet mogelijk om vast te stellen hoeveel burgers mogelijk impact hebben ondervonden van deze handelwijze.

### 4.2.4 Juridische duiding

In de juridische beoordeling die door het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken (hierna ook: DGFZ) is opgesteld is ten aanzien van klacht 1 onder andere opgenomen:

*“De drempel om een bezwaarschrift ontvankelijk te achten is laag en de criteria waaraan een bezwaarschrift moet voldoen dienen soepel door de ontvanger te worden getoetst. Indien ervan uit wordt gegaan dat - zoals [Melder] stelt - uit de bezwaarschriften voldoende is gebleken dat sprake was van een ingediend bezwaarschrift, is het onrechtmatig een dergelijk bezwaarschrift als verzoek om informatie af te doen. De ingediende bezwaarschriften hadden in dat geval moeten worden aangemerkt als ontvankelijk bezwaarschrift, waarna in voorkomende gevallen de gelegenheid had moeten worden geboden om de bezwaren aan te vullen en/of gebreken te herstellen.”*

Volledigheidshalve is de juridische beoordeling van het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken opgenomen in bijlage IV. Het geven of beoordelen van de juridische duiding maakt geen deel uit van onze opdracht. In het kader van het weergegeven van het feitencomplex achten wij echter deze juridische duiding relevant voor de lezer om hiervan kennis te nemen en derhalve is de relevante passage van deze duiding in deze paragraaf opgenomen.





# 4.3 Bevindingen

## Onderzoeksperspectief 1

### Klacht 2

## 4.3 Bevindingen OP1 | Klacht 2

**Klacht 2:** Melder stelt dat bezwaarschriften in sommige gevallen telefonisch zijn afgedaan.

### 4.3.1 Interpretatie klacht

Klacht 2 ziet toe op de behandeling van ontvangen bezwaarschriften tegen invorderingsrente. Hierbij zou door medewerkers van Project Invordering Toeslagen telefonisch contact zijn opgenomen met burgers. Tijdens het telefoongesprek zou mogelijk door medewerkers van project Invordering Toeslagen aan burgers zijn medegedeeld dat zij voornemens waren het bezwaarschrift af te doen, dan wel het bezwaar niet gegrond te laten verklaren, in plaats van een schriftelijke beslissing op bezwaar op te stellen.

Melder geeft aan te hebben begrepen dat deze handelwijze ook breder werd toegepast binnen de Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen.

### 4.3.2 Bevindingen klacht 2

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uiteengezet die uit het onderzoek naar voren komen, specifiek betrekking hebbend op Klacht 2.

*Bezwaren hebben geen betrekking op invorderingsbeslissingen (niet inhoudelijk in behandeling nemen)*

De in klacht 2 beschreven handelwijze hangt samen met de bevinding zoals uitgewerkt in paragraaf 4.2.1 inzake klacht 1 'Inhoud bezwaren soms geen betrekking op invorderingsbeslissingen'.

In deze paragraaf is beschreven dat bezwaren tegen de invorderingsrente in sommige gevallen niet formeel zijn afgehandeld conform de procedure bezwaren, naar middels een informatiebrief of telefonisch contact. Tijdens interviews hebben wij begrepen dat bij telefonisch contact werd toegelicht dat het ingediende bezwaar geen betrekking had op een invorderingsbeslissing, waarna de burger werd verzocht het bezwaar in te trekken. Project Invordering Toeslagen had geen mandaat om deze bezwaren te behandelen,

omdat het bezwaar betrekking had op een besluit eerder in het proces van Belastingdienst/Belastingen en/of Belastingdienst/Toeslagen. Tijdens interviews hebben wij begrepen dat geen schriftelijke bevestiging volgde, afgezien van een korte gespreksnotitie. Dit betrof veelal een summiere beschrijving van het gesprek.

→ De bezwaren tegen de invorderingsrente zijn niet formeel afgehandeld conform de procedure bezwaren, naar middels telefonisch contact. In deze gevallen wordt het bezwaar niet conform de procedure afgehandeld indien het telefonisch overleg niet schriftelijk werd vastgelegd.

*Telefonisch afdoen bezwaren betrekking hebbend op invorderingsbeslissingen*

In tegenstelling tot de voorgaande bevinding, heeft deze bevinding betrekking op bezwaren die wel inhoudelijk in behandeling zijn genomen binnen Project Invordering Toeslagen.

Tijdens interviews hebben wij begrepen dat bij de oprichting van Project Invordering Toeslagen door medewerkers van het project procesbeschrijvingen en beleidskaders ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden zijn opgesteld. Deze procesbeschrijvingen en beleidskaders zijn destijds gebaseerd op de reeds bestaande kennis over het invorderingsproces binnen Belastingdienst 'Blauw', maar gezien de specifieke eigenschappen van de invordering van toeslagen moest intern beleid worden uitgewerkt. Dit betreffende beleid was niet meer eenduidig beschikbaar ten tijde van het onderzoek.

Uit interviews hebben wij begrepen dat conform het voorgenoemde beleid binnen Project Invordering Toeslagen een bezwaar alleen schriftelijk ingetrokken zou kunnen worden of mondeling tijdens een hoorzitting. Als een bezwaar telefonisch werd ingetrokken, zou een schriftelijke bevestiging moeten volgen op het telefonisch contact.

## 4.3 Bevindingen OP1 | Klacht 2

Uit interviews komt naar voren dat binnen Project Invordering Toeslagen, mede gezien de omstandigheden zoals beschreven onder de algemene bevindingen OP1, behoefte bestond om bezwaren tegen invorderingsrente versneld af te doen door bezwaarschriften telefonisch af te doen. In deze gevallen werd telefonisch contact gezocht, omdat in de beleving van de medewerker een verdere inhoudelijke behandeling van het bezwaar zou resulteren in een afwijzing. Derhalve zou de burger beter zijn geholpen met het advies om het bezwaar in te trekken.

Wij begrijpen op basis van meerdere interviews dat niet in alle gevallen sprake zou zijn geweest van het nasturen van een brief of het verzoeken van een schriftelijke bevestiging van de burger. Wel zou na afloop van deze gesprekken een gespreksnotitie zijn vastgelegd. In enkele interviews werd aangegeven dat dit veelal een summiere beschrijving van het gesprek betrof.

→ Op basis van het voorgaande blijkt dat in behandeling genomen bezwaarschriften in sommige gevallen telefonisch door Project Invordering Toeslagen zijn afgedaan, zonder deze schriftelijk te bevestigen.

### *Bellen bij bezwaar breder dan Project Invordering Toeslagen.*

Melder geeft aan te hebben begrepen dat de klacht bellen bij bezwaar ook breder werd toegepast binnen Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de werkwijze bellen bij bezwaar inderdaad binnen de Belastingdienst in het verleden breed is gehanteerd. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3.2, blijkt dit onder andere uit de werkinstructies 'bellen bij bezwaar' ('Blauw') en het behandelvoorschrift 'behandelen bezwaren' ('Rood').

Op basis van informatie beschikbaar in openbare bronnen merken wij op dat in 2016 vanuit de Tweede Kamer vragen zijn gesteld aan de staatssecretaris van Financiën over de 'werkinstructie bellen bij bezwaar' (Kamervragen ingezonden d.d. 20 oktober 2016).

De Kamervragen en bijbehorende antwoorden zijn beschikbaar in een openbaar document als aanhangsel van Handelingen (vergaderjaar 2016-2017, ah-tk-20162017-382). In dit document geeft de toenmalig staatssecretaris antwoorden een aantal vragen die zijn gesteld ten aanzien van het telefonisch horen van burgers.

De volgende vraag en het antwoord uit het voornoemde openbaar document zien specifiek toe op de werkinstructie bellen bij bezwaar:

Vraag 2  
Heeft u kennisgenomen van de volgende werkinstructie over het bellen van mensen door de Belastingdienst na het indienen van het bezwaar: «Een vastlegging van het telefoongesprek in de systemen is dan voldoende. Er hoeft in deze gevallen geen brief meer door bezwaarmaker naar ons te worden gestuurd waarbij hij zijn bezwaarschrift intrekt. Ook sturen wij geen bevestiging meer om de intrekking te bevestigen tenzij de klant daarom verzoekt. Dat kan in de vorm van een email?»

Antwoord 2  
Ja.

Figuur 8: vraag en antwoord toeziend op de werkinstructie bellen bij bezwaar

Vervolgens valt uit dit document op te maken dat ook door de staatssecretaris is onderkend dat een dergelijke handelwijze is toegepast en dat opdracht is gegeven om te stoppen met het telefonisch afdoen van bezwaren zonder schriftelijke bevestiging, zie figuur 9.

## 4.3 Bevindingen OP1 | Klacht 2

### Vraag 6

Deelt u de mening dat bij de in vraag 2 genoemde instructie sprake is van contra legem beleid? Is dit beleid door u vastgesteld of is dit beleid van de Belastingdienst zelf?

### Antwoord 6

Werkinstructies, uiteraard binnen wet – en regelgeving en conform beleid, worden door de dienst vastgesteld. Deze specifieke werkinstructie was niet conform wet – en regelgeving en had dus überhaupt niet mogen worden vastgesteld. Inmiddels is opdracht gegeven het werken contra legem te beëindigen.

Figuur 9: vraag en antwoord toeziend op stoppen met het telefonisch afdoen van bezwaren zonder schriftelijke bevestiging

- Uit het voorgaande blijkt dat behalve door Project Invordering Toeslagen ook breder binnen de Belastingdienst in sommige gevallen bezwaarschiften telefonisch zijn afgedaan, zonder deze schriftelijk te bevestigen.
- Naar aanleiding van vragen aan de staatssecretaris van Financiën, waarin werd geconcludeerd dat de gehanteerde handelwijze niet Awb-conform was, zou in 2016 een aanpassing hebben plaatsgevonden in de werkinstructie ten aanzien van het telefonisch afdoen van bezwaren zonder schriftelijke bevestiging.

### 4.3.3 Mogelijke gevolgen handelwijze

De hiervoor beschreven gehanteerde handelwijze ten aanzien van klacht 2 kan mogelijk meerdere gevolgen voor individuele burgers hebben gehad, te weten:

- Indien ervoor werd gekozen om telefonisch contact op te nemen met burgers om een bezwaar af te doen zal niet in alle gevallen sprake zijn geweest van een formele beslissing op bezwaar conform de voorgeschreven procedures.

- Conform de geldende procedures bestaat de mogelijkheid om telefonisch bezwaren af te handelen. In dit geval zou de burger achteraf een schriftelijke bevestiging van de beslissing op bezwaar dan wel intrekking van het bezwaar moeten ontvangen. Deze brief zou niet in alle gevallen zijn verstuurd. In dit geval bestond ontving een burger geen rechtsmiddelenverwijzing en was hij zich mogelijk niet bewust is van zijn recht op beroep.
- Door beperkte vastlegging van telefonisch gesprekken met burgers is niet in alle gevallen te achterhalen wat is besproken en overeengekomen met de individuele burger.

Het is op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie niet mogelijk om kwantitatief de mate waarin dergelijke handelwijzen zijn toegepast te duiden. Het is daardoor op dit moment niet mogelijk om vast te stellen hoeveel burgers mogelijk impact hebben ondervonden van deze handelwijze.

### 4.3.4 Juridische duiding

In de juridische beoordeling die door het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken is opgesteld is ten aanzien van klacht 2 onder andere opgenomen:

*“Indien - zoals [Melder] stelt – bezwaarschiften telefonisch zijn afgedaan, is dit onrechtmatig. Uitspraken op bezwaar dienen ten alle tijden schriftelijk te worden gedaan dan wel schriftelijk te worden bevestigd. Uit de door [Melder] voorgelegde feiten blijkt niet dat de telefonische besluiten schriftelijk zijn bevestigd.”*



# 4.4 Bevindingen

## Onderzoeksperspectief 1

### Klacht 3

## 4.4 Bevindingen OP1 | Klacht 3

**Klacht 3:** Melder stelt dat ten aanzien van bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn waren ingediend, de belanghebbende niet in de gelegenheid is gesteld om aan te geven wat de reden van de te late indiening is geweest.

### 4.4.1 Interpretatie klacht

Op basis van onze interviews met Melder merken wij op dat klacht 3 betrekking heeft op bezwaarschriften bedoeld voor Project Invordering Toeslagen die na het verlopen van de bezwaartermijn zijn ingediend.

Wanneer een burger een bezwaarschrift indient na het overschrijden van de bezwaartermijn is het bezwaar in principe niet ontvankelijk. In deze situatie bestaat de mogelijkheid om een reden aan te geven waarom het bezwaarschrift te laat is ingediend. Indien sprake is van deze zogenaamde verschoonbare reden, kan een te laat ontvangen bezwaarschrift alsnog als ontvankelijk worden geclassificeerd en in behandeling worden genomen.

Klacht 3 ziet specifiek toe op burgers die niet in de gelegenheid zouden zijn gesteld om aan te geven wat de reden van de te late indiening van een bezwaar ten aanzien van een toeslag is geweest.

#### *Achtergrond mogelijke verschoonbare reden bezwaarschriften*

Eerder in hoofdstuk 3 is beschreven dat burgers vanuit het reguliere proces rondom toeslagen naar aanleiding van een aanvraag, wijziging of stopzetting van een toeslag een (voorlopige) beschikking ontvangen vanuit Belastingdienst/Toeslagen. In deze beschikking wordt, zo begrijpen wij uit interviews, beschreven welk besluit Belastingdienst/Toeslagen heeft genomen ten aanzien van een toeslag. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een toeslag (deels) wordt toegekend of afgewezen.

Na het ontvangen van een beschikking kan de burger indien deze het niet eens is met de uitkomst van de beslissing bezwaar maken tegen deze

beschikking. Hiervoor geldt een wettelijke termijn van zes weken waarbij deze termijn ingaat op de dag na de datum van dagtekening die op de beschikking staat.

In het bezwarenbehandelproces, zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3, is beschreven dat als onderdeel van het behandelproces de ontvankelijkheid van een bezwaarschrift wordt vastgesteld. Dit houdt in dat door de behandelaar wordt vastgesteld of het bezwaarschrift voldoet aan de vastgestelde criteria om inhoudelijk behandeld te worden. Een van de criteria waar in dit geval aan getoetst wordt is of het bezwaarschrift binnen de bezwaartermijn is ingediend.

Hierbij dient de behandelaar derhalve vast te stellen of binnen de zes weken na de beschikkingsdatum een bezwaar is ingediend. Indien dit niet het geval is, wordt – zo begrijpen wij – het bezwaarschrift in beginsel niet-ontvankelijk verklaard.

In deze situatie bestaat er echter voor burgers conform de wet de mogelijkheid om een zogenaamde verschoonbare reden aan te geven. Een verschoonbare reden is een onderbouwde reden waardoor de belanghebbende niet in staat is geweest om tijdig een bezwaar in te dienen.

## 4.4 Bevindingen OP1 | Klacht 3

### *Achtergrond inzake werkinstructie behandelen bezwaren*

Uit de werkinstructie behandelen bezwaren ('Behandelvoorschrift behandelen Bezwaren', versie 1.1. d.d. 8-11-2012) blijkt dat de eerste stap van de inhoudelijke behandeling van een bezwaarschrift het controleren van de ontvankelijkheid van een bezwaar is. In deze werkinstructie wordt verwezen naar module 'Controleren ontvankelijkheid bezwaar' (GM-BZW26, versie 1.0 d.d. 31-07-2012) waarin is beschreven aan welke voorwaarden een bezwaar moet voldoen om ontvankelijk te worden verklaard.

In dit kader is een van de eisen dat het bezwaar "op tijd is ingediend" of "niet op tijd ingediend met een verschoonbare reden te laat in het bezwaar".

Om dit criterium te kunnen toetsen bestaat binnen de werkinstructie de aanvullende bezwaarmodule 'Controleren bezwaar op tijdigheid' (GM-BZW11).

In deze module is beschreven dat de bezwaartermijn die burgers hebben gelijk staat aan de wettelijke termijn voor het indienen van een bezwaarschrift van zes weken. Deze termijn gaat in op de dag na de datum van dagtekening die op de beschikking staat. Hierbij worden vervolgens nog twee uitzonderingen beschreven:

- Als door omstandigheden een belanghebbende pas op de hoogte is van de beschikking op een datum na de dagtekening, dan gaat de termijn in op deze datum.
- Bezwaarschriften die binnenkomen in de zevende week na de dagtekening van de beschikking waarbij de dagtekening van het bezwaarschrift ligt binnen de termijn van zes weken, moeten ontvankelijk verklaard worden. De reden hiervoor is dat in Heerlen de enveloppen niet worden gescand en er geen datum van de TPG-datumstempel is.

Aanvullend wordt een uitstel naar de eerstvolgende werkdag na het einde van de bezwaartermijn beschreven voor aantal feestdagen.

Uit de module 'Controleren bezwaar op tijdigheid' blijkt dat, indien het

bezwaar te laat is ingediend, het bezwaarschrift door de behandelaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard, tenzij het de indiener redelijkerwijs niet te verwijten is. Dit heet verschoonbare termijnoverschrijding.

Om in aanmerking te komen voor verschoonbare termijnoverschrijding dient de indiener de oorzaak van de overschrijding aannemelijk te maken. De verantwoordelijkheid voor de bewijslast ligt derhalve bij de burger die niet tijdig zijn bezwaarschrift heeft ingediend. Indien de oorzaak voor het te laat indienen kwalificeert als een aannemelijke reden kan de burger in aanmerking komen voor een verschoonbare termijnoverschrijding.

### **4.4.2 Bevindingen klacht 3**

In deze paragraaf zijn de bevindingen uiteengezet die uit het onderzoek naar voren komen, specifiek betrekking hebbend op klacht 3.

#### *Bezwaarschriften waarbij burger reden voor te laat indienen aangeeft*

Uit interviews komt naar voren dat medewerkers bekend zijn met de wettelijke bezwaartermijn bij beslissingen vastgelegd in beschikkingen bij de Belastingdienst-/Belastingdienst Toeslagen-processen. Ook geven medewerkers aan bekend te zijn met de mogelijkheid tot het aangeven van een verschoonbare reden bij termijnoverschrijding.

In lijn met de beschrijving in de werkinstructie geeft een aantal medewerkers aan dat de verantwoordelijkheid om een eventueel verschoonbare reden aan te dragen bij de burger ligt. Uit meerdere interviews is naar voren gekomen dat indien er door burgers een oorzaak voor termijnoverschrijding zou zijn aangedragen deze, in de meeste gevallen, conform procedure zou zijn geëvalueerd. Indien deze oorzaak voor termijnoverschrijding als aannemelijk werd geclassificeerd, zou dit in die gevallen ook hebben geleid tot het ontvankelijk verklaren van het bezwaarschrift en verdere inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift volgens de werkinstructie.

## 4.4 Bevindingen OP1 | Klacht 3

→ Ten aanzien van bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn waren ingediend waarbij een verschoonbare reden was aangegeven geldt volgens geïnterviewden dat deze bezwaren ontvankelijk zijn verklaard.

### *Bezwaarschriften waarbij burger geen reden voor te laat indienen aangeeft*

Ten aanzien van klacht 3 heeft Melder nader toegelicht van mening te zijn dat onvoldoende actief vanuit Belastingdienst/Toeslagen uitvraag zou zijn gedaan naar een eventuele verschoonbare reden voor het te laat indienen van een bezwaarschrift. Hierbij zou het dus gaan om bezwaarschriften die na de bezwaartermijn zijn ingediend, waarbij niet door de burger zelf reeds een verschoonbare reden is bijgevoegd.

Uit interviews komt naar voren dat door capaciteitsproblemen beperkt actief zou zijn nagegaan of een mogelijke reden voor verschoonbaarheid aanwezig was. Dit ook omdat de verantwoordelijkheid om te bewijzen dat een gegronde reden ten grondslag lag aan de overschrijding van de wettelijke bezwaartermijn bij de burger lag.

De actieve plicht om een verschoonbare reden op te vragen komt ook niet naar voren uit de door ons in het onderzoek ontvangen werkinstructies.

→ Uit het onderzoek blijkt dat, in lijn met klacht 3, voor bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn waren ingediend de belanghebbende niet actief vanuit de Belastingdienst is benaderd om aan te geven wat de reden van de te late indiening is geweest. Een actieve plicht waaraan Melder lijkt te refereren om een verschoonbare reden op te vragen, blijkt niet uit de door ons in het onderzoek ontvangen werkinstructies of afgenomen interviews.

### 4.4.3 Mogelijke gevolgen handelwijze

Op basis van de bevindingen ten aanzien van klacht 3 lijkt niet te zijn afgeweken van de werkinstructies, voor zover bezwaarschriften met een verschoonbare reden in behandeling zijn genomen. Er is geen werkinstructie

op basis waarvan de Belastingdienst burgers actief in staat moet stellen om na de bezwaartermijn ingediende bezwaren alsnog te voorzien van een reden voor verschoonbaarheid. Derhalve hebben burgers voor zover wij hebben begrepen geen gevolgen ervaren van de handelwijze beschreven in klacht 3.

### 4.4.4 Juridische duiding

In de juridische beoordeling die door het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken is opgesteld is ten aanzien van klacht 3 onder andere opgenomen:

*“Indien – zoals [Melder] stelt - ten aanzien van bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn zijn ingediend, de belanghebbende niet in de gelegenheid is gesteld om aan te geven wat de reden van de te late indiening is geweest, is dit onrechtmatig. De Belastingdienst had de belanghebbende in de gelegenheid moeten stellen om zich uit te laten over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding.”*





# 4.5 Bevindingen

## Onderzoeksperspectief 1

### Klacht 4

## 4.5 Bevindingen OP1 | Klacht 4

**Klacht 4:** Melder stelt dat in sommige gevallen verzuimd is om een rechtsmiddelenverwijzing op te nemen bij de 'Uitspraak op Bezwaar'.

### 4.5.1 Interpretatie klacht

Uit klacht 4 valt op te maken dat deze betrekking heeft op de zogenaamde 'Uitspraak op Bezwaar'. Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3, maakt het formuleren van een 'Uitspraak op Bezwaar' deel uit van de behandeling van een bezwaarschrift. Nadat de behandelaar het bezwaarschrift inhoudelijk heeft behandeld, wordt een beslissing genomen over de vraag of een bezwaar (deels) gegrond of ongegrond wordt verklaard. In het 'Besluit op Bezwaar' wordt vervolgens deze beslissing vastgelegd en gedeeld met de burger in een 'Uitspraak op Bezwaar'.

Op het moment dat de burger het niet eens met de 'Uitspraak op Bezwaar' heeft deze de mogelijkheid om binnen zes weken in beroep te gaan bij de rechtbank. Om de burger te wijzen op dit recht dient in de verstuurde 'Uitspraak op Bezwaar' een zogenaamde rechtsmiddelenverwijzing te zijn opgenomen. In de klacht van Melder wordt aangegeven dat deze rechtsmiddelenverwijzing niet in alle gevallen zou zijn opgenomen.

#### *Achtergrond rechtsmiddelenverwijzing*

Zoals hiervoor beschreven, maakt de rechtsmiddelenverwijzing deel uit van een 'Besluit op Bezwaar'-brief. In deze brief worden burgers geïnformeerd over de mogelijkheid om eventueel in beroep te gaan bij de rechtbank tegen de door hen ontvangen 'Uitspraak op Bezwaar'. Uit interviews begrijpen wij dat een rechtsmiddelenverwijzing een tekstuele verwijzing is naar de specifieke rechtbank waar de burger eventueel beroep zou kunnen aantekenen.

#### *Achtergrond standaardbrieven*

In hoofdstuk 3 is weergegeven dat onderdeel van het behandelen van een bezwaarschrift het versturen van een 'Uitspraak op Bezwaar' in de vorm van een 'Besluit op Bezwaar'-brief is. Uit interviews komt naar voren dat binnen de Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen gebruik werd gemaakt van standaardbrieven ofwel zogenaamde kantoorbrieven.

In deze brieven werd afhankelijk van het doel van de brief gebruikgemaakt van een standaardtekstopbouw om de burgers te informeren over bijvoorbeeld een 'Uitspraak op Bezwaar'. In de standaardbrief 'Besluit op Bezwaar' zou altijd de rechtsmiddelenverwijzing moeten zijn opgenomen. Dit is ook beschreven in de aanvullende bezwaarmodule postcodes en rechtbankadressen (GM-BZW 7, versie 1.0, 31-7-2020). Onderstaande zinsnede is opgenomen in de bezwaarmodule:

*"Bij elke BoB moet vermeld worden dat de belanghebbende het recht heeft om in beroep te gaan tegen het genomen besluit, dit heet de zogenaamde rechtbankclausule. Daarbij moet ook het adres vermeld worden van de competente rechtbank."*

In de interviews is aangegeven dat in andere typen standaardbrieven dan het 'Besluit op Bezwaar' niet per definitie een rechtsmiddelenverwijzing opgenomen zou hoeven worden.

## 4.5 Bevindingen OP1 | Klacht 4

### 4.5.2 Bevindingen klacht 4

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uiteengezet die uit het onderzoek naar voren komen, specifiek betrekking hebbend op klacht 4.

#### Standaardbrieven 'Beslissing op Bezwaar'

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat in de behandeling van bezwaren, door middel van een uitspraak op bezwaar, burgers worden geïnformeerd over de beslissing ten aanzien van het ingediende bezwaarschrift. Binnen de verschillende onderdelen van de Belastingdienst werd gebruikgemaakt van standaardbrieven.

Ten aanzien van Project Invordering Toeslagen en specifiek regio Oost-Brabant komt naar voren dat gebruik werd gemaakt van 'Beslissing op Bezwaar'-standaardbrieven in Word. In deze templates konden door de bezwaarbehandelaars delen uit de standaardbrief verwijderd of toegevoegd worden voor zover dat nodig was voor die individuele bezwaarcasus. Een voorbeeld van een dergelijke brief is in figuur 10 weergegeven.

In deze voorbeeldbrieven is ook een zogenaamde rechtsmiddelenverwijzing zichtbaar, zie het voorbeeld in figuur 11.

In interviews geven medewerkers aan niet bekend te zijn met het op grootschalige wijze afwijken van dergelijke standaardtemplates binnen Project Invordering Toeslagen. Incidenteel zou het zo kunnen zijn dat handmatig per ongeluk de bijlage verwijderd zou zijn door een medewerker, maar dit zou geen standaardwerkwijze zijn geweest binnen Project Invordering Toeslagen.

→ Wanneer bij een 'Uitspraak op Bezwaar' gebruik werd gemaakt van de standaardbrief 'Besluit op Bezwaar', was daarin in principe standaard de rechtsmiddelenverwijzing opgenomen. Uit de interviews komt naar voren dat niet structureel werd afgeweken van de werkwijze om een 'Uitspraak op bezwaar' door middel van een standaardbrief te communiceren. Daarnaast komt niet uit interviews naar voren dat deze rechtsmiddelenverwijzing bewust uit de brief werd verwijderd.

Geachte heer/mevrouw [naam],

Op [datum] ontving ik uw bezwaarschrift dat is gericht tegen de beslissing van Belastingdienst/Toeslagen van [datum] op een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling voor de navolgende terugvorderingsbeschikking(en):

Soort toeslag	Toeslagjaar	Beschikkingnummer	Openstaand bedrag €	Openstaande kosten €

**Ontvankelijkheid**  
Ik heb uw bezwaarschrift binnen de wettelijke termijn van 6 weken na bekendmaking van de beslissing door Belastingdienst/Toeslagen ontvangen en omdat het bezwaarschrift ook aan de andere wettelijke vereisten van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht voldoet verklaar ik uw bezwaarschrift ontvankelijk.

[of]

Ik heb uw bezwaarschrift niet binnen de wettelijke termijn van 6 weken na bekendmaking van de beslissing door Belastingdienst/Toeslagen ontvangen. Ondanks dat uw bezwaarschrift niet-ontvankelijk is, neem ik uit coulanse uw bezwaarschrift in behandeling. Daarnaast voldoet uw bezwaarschrift aan de andere wettelijke vereisten van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht en verklaar ik uw bezwaarschrift ontvankelijk.

Figuur 10: voorbeeld brief bezwaar ongegrond rekening houdend met BVV gedeeltelijke BTC

**Bijlage: In beroep gaan**

Als u het niet eens bent met de uitspraak van Belastingdienst/Toeslagen, kunt u in beroep gaan bij de rechtbank. U doet dat door een beroepschrift te sturen naar Rechtbank [Plaats], Sector Bestuursrecht, Postbus [XXXX, XXXXAA Plaats].

Houd rekening met het volgende.

1. Dien uw beroepschrift in binnen zes weken na dagtekening van de uitspraak.
2. Voor de behandeling van uw beroep betaalt u griffierecht (de rechtbank stuurt u hiervoor een nota). U krijgt dit bedrag terug als uw beroep wordt toegewezen.
3. Geef duidelijk aan waartegen u in beroep gaat. Stuur een kopie van deze uitspraak mee.
4. Maak duidelijk waarom u het niet eens bent met de uitspraak van Belastingdienst/Toeslagen. Lever voldoende gegevens aan, zodat de rechtbank kan bepalen hoe volgens u de beslissing of de beschikking eruit zou moeten zien.
5. U kunt de rechtbank vragen Belastingdienst/Toeslagen te veroordelen tot het betalen van de proceskosten die u hebt gemaakt.

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Figuur 11: voorbeeld brief bezwaar ongegrond rekening houdend met BVV gedeeltelijke BTC

## 4.5 Bevindingen OP1 | Klacht 4

### *Overige standaardbrieven*

Wij begrijpen uit interviews dat het kan zijn voorgekomen dat een bezwaarschrift niet is afgedaan met een 'Besluit op Bezwaar'; wij verwijzen hierbij bijvoorbeeld naar de bevindingen naar aanleiding van klacht 1, waarin een bezwaarschrift werd afgedaan als een verzoek om informatie.

Wanneer een bezwaarschrift werd afgedaan als een verzoek om informatie, ontving de burger een informatiebrief in plaats van een 'Uitspraak op Bezwaar'. Wij begrijpen uit onze interviews dat een rechtsmiddelenverwijzing in beginsel geen deel uitmaakt van de standaardinformatiebrief. Indien burgers een informatiebrief hebben ontvangen naar aanleiding van een bezwaarschrift dan ontbreekt in principe in deze brief een rechtsmiddelenverwijzing.

→ Uit het voorgaande blijkt dat conform de klacht in de situaties waarbij als gevolg van een eerder besluit het bezwaar als informatieverzoek af te doen in die situaties geen rechtsmiddelen verwijzing opgenomen was.

### **4.5.3 Mogelijke gevolgen handelwijze**

De hiervoor beschreven gehanteerde handelwijze binnen Project Invordering Toeslagen ten aanzien van klacht 4 kan mogelijk gevolgen voor individuele burgers hebben gehad, te weten:

— Wanneer geen rechtsmiddelenverwijzing was opgenomen in de reactie aan de burger naar aanleiding van een bezwaar, is de burger door het ontbreken van deze verwijzing zich mogelijk niet bewust geweest van zijn recht op beroep.

Het is op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie niet mogelijk om kwantitatief de mate waarin dergelijke handelwijzen zijn toegepast te duiden. Het is daardoor op dit moment niet mogelijk om vast te stellen hoeveel burgers mogelijk impact hebben ondervonden van deze handelwijze.

Aanvullend merken geïnterviewden op dat het voorgekomen zou kunnen zijn dat er is nagelaten om een schriftelijke bevestiging te versturen na telefonisch onderhoud over een bezwaarschrift zoals ook toegelicht in klacht 2. In dit geval zouden ook de rechtsmiddelenverwijzing en de mogelijkheid tot beroep niet schriftelijk beschikbaar zijn gesteld aan de burger.

### **4.5.4 Juridische duiding**

In de juridische beoordeling die door het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken is opgesteld is ten aanzien van klacht 4 onder andere opgenomen:

*“Indien – zoals [Melder] stelt – bij uitspraken op bezwaar geen rechtsmiddelenverwijzing is opgenomen kan dit gevolgen hebben voor de vraag of een te laat ingesteld beroep verschoonbaar moet worden geacht. Het maakt het handelen van de ontvanger echter niet onrechtmatig. Het heeft eveneens geen invloed op de rechtmatigheid van de uitspraken op bezwaar.”*



# 4.6 Bevindingen

## Onderzoeksperspectief 1

### Klacht 5

## 4.6 Bevindingen OP1 | Klacht 5

**Klacht 5:** Melder 1 stelt dat 40.000 uitstellen van betaling zijn ingetrokken in de periode 2014 tot en met 2016 ten aanzien van onder meer kinderopvangtoeslag waartegen bezwaar was gemaakt. Ten aanzien van deze bezwaarschriften was nog geen uitspraak gedaan. Voor het intrekken van deze uitstellen van betaling was geen rechtsgrond. Indien door de bezwaarmakers contact met de Belastingdienst werd opgenomen met de vraag waarom het uitstel van betaling was ingetrokken gold de instructie om het uitstel van betaling wederom toe te kennen.

### 4.6.1 Interpretatie klacht

In klacht 5 wordt gesteld dat een groot aantal uitstellen van betaling onterecht is ingetrokken, omdat in die gevallen nog geen uitspraak op bezwaar was gedaan. Deze actie zou in de periode 2014-2016 zijn uitgevoerd binnen Belastingdienst/Toeslagen.

Volledigheidshalve merken wij op dat in de klacht is beschreven dat deze toeziet op meerdere soorten toeslagen waaronder kinderopvangtoeslag.

#### *Scope klacht in de tijd*

In de klacht is de periode 2014-2016 genoemd, maar op basis van aan ons door Melder verstrekte stukken blijkt dat Melder al vanaf 2012 zijn zorgen heeft geuit over het massaal intrekken van uitstellen van betaling. Derhalve is ten aanzien van deze klacht in ons onderzoek de periode 2012-2016 betrokken.

#### *Identificeren 40.000 uitstellen*

Tijdens interviews is naar voren gekomen dat een handeling die ineens impact heeft op een groot aantal uitstellen van betaling duidt op een massale (schonings)actie, omdat in de reguliere werkwijze niet ineens een dermate groot aantal uitstellen van betaling werd behandeld. We hebben begrepen dat in het verleden meerdere dergelijke massale acties zijn uitgevoerd. Derhalve heeft het onderzoek zich niet uitsluitend gericht op het identificeren

van 'de 40.000', maar is in bredere zin nagegaan of één of meerdere massale acties hebben plaatsgevonden, die mogelijk hebben geleid tot het massaal intrekken van uitstellen van betaling.

Uit interviews en documentatie zijn een aantal massale acties naar voren gekomen die verband kunnen houden met klacht 5. In het vervolg van deze paragraaf is aan elk van deze massale acties aandacht besteed. Elk van de behandelde massale acties lijkt verband te hebben met een schoningsactie om informatieasymmetrie tussen systemen op te heffen.

#### *Samenhang inningen- versus heffingssysteem*

Uit de interviews komt naar voren dat binnen de diverse dienstonderdelen en afdelingen van de Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen in de onderzoeksperiode een groot aantal systemen werd gebruikt. Deze systemen sloten niet in alle gevallen goed op elkaar aan, waardoor informatieasymmetrie kon ontstaan tussen verschillende dienstonderdelen.

Deze verschillen in informatie zou zich bijvoorbeeld hebben geuit in tussen de heffings- en inningssystemen die werden gebruikt ten behoeve van de terugvordering van (te veel uitgekeerde) toeslagen. In dit geval werd door vanuit de Centrale Ontvangers Administratie (hierna: COA) van de Belastingdienst de incasseringsprocedure opgestart. Dit hield in dat automatisch in de inningssystemen een betalingsregeling werd gegenereerd en een signaal naar de heffingssystemen van het COA werd verstuurd.

Indien een burger bezwaar maakte tegen de eerdere beslissing waardoor de burger verplicht werd (een deel van) de ontvangen toeslagen terug te betalen, was het noodzakelijk om de incasseringsprocedure te staken in afwachting van de uitspraak op bezwaar. In de periode rondom 2012 werd hiervoor in systeemtechnisch de code UB (uitstel betaling) ofwel de code U (uitstel) gehanteerd. Deze code zorgde ervoor dat geen signaal werd verzonden om de daadwerkelijke invordering op te starten.

## 4.6 Bevindingen OP1 | Klacht 5

Om na een (deels) ongegronde uitspraak op bezwaar over te gaan tot invordering diende deze uitstel code te vervallen in het inningssysteem om vervolgens middels het eerder beschreven signaal de invordering te triggeren.

Aangezien het recht op toeslagen (veelal) afhankelijk is van o.a. de hoogte van het inkomen van de burger kan het voorkomen dat de inhoudelijke behandeling van het bezwaar door de Belastingdienst werd uitgevoerd. Van deze situatie was bijvoorbeeld sprake als een burger bezwaar maakte tegen de hoogte van de toeslag, waarbij hij van mening is dat de grondslag voor de toeslag onjuist is. In dat geval maakt de burger feitelijk bezwaar tegen de vaststelling van het inkomen door Belastingdienst, omdat dit de grondslag is op basis waarvan de hoogte van de toeslag wordt bepaald.

Op het moment dat het bezwaar was afgehandeld werd dit niet in alle gevallen zowel vastgelegd in de heffingssystemen als in de inningssystemen van Belastingdienst/ Toeslagen. Dit zorgde ervoor dat de gebruikte uitstel van betaling / uitstel codes in het systeem niet kwam te vervallen en derhalve ook niet tot invordering kon worden overgegaan. Uit interviews komt naar voren dat meerdere schoningsacties in diverse systemen hebben plaatsgevonden om deze systeemachterstanden door de informatieasymmetrie tussen de verschillende systemen op te lossen.

### *Massale actie status 'UB' naar status 'U'*

Tijdens interviews is daarnaast aangegeven dat rond 2012 een massale actie heeft plaatsgevonden ten aanzien van een groot aantal vorderingen in het heffingssysteem die de status 'UB' (Uitstel Bezwaar) hadden.

In de interviews is aangegeven dat destijds een veiligheidsklep was ingericht om te voorkomen dat een vordering onterecht de status 'UB' in de heffingssystemen bleef behouden terwijl reeds een uitspraak op bezwaar was gedaan. Deze veiligheidsklep hield in dat de status 'UB' van vorderingen automatisch verviel na een aantal maanden. Alvorens de invordering werd

opgestart, werd handmatig gecontroleerd of inderdaad in de inningssystemen een 'Uitspraak op Bezwaar' was vastgelegd die aanleiding gaf om de invordering op te starten. Mede door de bestaande achterstanden in het afhandelen van bezwaren, moesten naar wij begrepen steeds grote aantallen vorderingen handmatig worden gecontroleerd op de status 'UB'. Dit leverde additionele werkdruk op.

Tijdens interviews is aangegeven dat als gevolg van het voorgaande in 2012 binnen Belastingdienst/Toeslagen ervoor is gekozen om de veiligheidsklep te verwijderen, waardoor niet elke paar maanden handmatig hoefde te worden gecontroleerd of de status 'UB' kon vervallen. Naar wij begrepen, is de veiligheidsklep verwijderd door de status te veranderen van vorderingen die langdurig de status 'UB' hadden. In zo'n 30.000 gevallen zou de status van 'UB' naar 'U' (Uitstel) administratief zijn gewijzigd. Op die manier werd geborgd dat het uitstel van betaling in stand bleef, maar kon de periodieke handmatige controle achterwege blijven. We hebben begrepen dat bij deze schoningsactie alleen de status van de vordering is gewijzigd; in geen van de gevallen zou het invorderingsproces opnieuw zijn opgestart.

In meerdere e-mailwisselingen tussen Melder en meerdere (oud-)functionarissen zien wij dat voornoemde uitleg aan Melder werd gegeven in reactie op de zorgen die Melder heeft geuit over het massaal intrekken van uitstellen van betaling.

### *Intrekken uitstel van betaling op basis van ouderdom*

Tijdens interviews is naar voren gekomen dat in de periode voor 2013 een schoningsactie heeft plaatsgevonden waarbij langdurig openstaande uitstellen van betaling zijn ingetrokken. Destijds bestond de eerder beschreven informatieasymmetrie, waarbij uitspraak op bezwaar niet automatisch werd verwerkt in de invorderingssystemen. Ook stonden uitstellen van betaling open waarvoor geen bezwaar of beroep was aangemaakt of waar stukken ontbraken.

## 4.6 Bevindingen OP1 | Klacht 5

Uit de interviews komt naar voren dat handmatig correcties zijn uitgevoerd om de verschillen tussen de systemen op te heffen ten aanzien van uitstellen van betaling. Hierbij werd voor een selectie uitstellen van betaling opgeheven, omdat redelijkerwijs kon worden vermoed dat geen grondslag (meer) bestond voor het uitstel. We hebben begrepen dat hierbij in de beleving van geïnterviewden zorgvuldig onderzoek is gedaan voordat een selectie van uitstellen van betaling werd ingetrokken. Zo werd naar wij begrepen een ruime behandeltermijn verondersteld, zodat de kans klein was dat een uitstel van betaling werd ingetrokken van een dossier dat nog in behandeling was. Bij onze onderzoekswerkzaamheden kon geen schriftelijke vastlegging worden achterhaald waaruit de zorgvuldigheid van de gehanteerde werkwijze destijds blijkt.

Bij deze schoningsactie kan volgens geïnterviewden niet worden uitgesloten dat incidenteel onterecht een uitstel van betaling werd ingetrokken. In die gevallen kon een burger contact opnemen met de Belastingdienst, waarna het uitstel van betaling opnieuw werd toegekend.

### Overige schoningsacties

Op basis van de interviews kan niet worden uitgesloten dat nog meer massale acties hebben plaatsgevonden waarbij een groot aantal uitstellen van betaling (onterecht) is ingetrokken. Echter, wij hebben op basis van de aan ons beschikbaar gestelde informatie geen concrete aanleiding geïdentificeerd voor een dergelijke massale actie.

### 4.6.2 Bevindingen klacht 5

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uiteengezet die uit het onderzoek naar voren komen, specifiek betrekking hebbend op klacht 5.

→ Uit voorgaande paragraaf blijkt dat binnen de Belastingdienst/Toeslagen diverse massale acties hebben plaatsgevonden om informatieasymmetrie op te lossen.

→ Het is niet eenduidig vast te stellen op welke schoningsactie wordt gedoeld in klacht 5. Dit maakt het niet mogelijk om eenduidig de betrokken systemen te identificeren, waardoor niet eenduidig vast te stellen is op welke groep burgers deze klacht betrekking heeft gehad en wat de mogelijke impact op burgers is geweest.

→ Voor zover een schoningsactie impact heeft gehad op burgers, is dit in de herinnering van geïnterviewden op beperkte schaal geweest en is men niet bekend met situaties waarin dit niet is gecorrigeerd nadat een burger zich meldde dat een uitstel van betaling onterecht zou zijn ingetrokken.

### 4.6.3 Juridische duiding

In de juridische beoordeling die door het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken is opgesteld is ten aanzien van klacht 5 onder andere opgenomen:

*“Op grond van de door [Melder] gegeven feiten kan niet worden geconcludeerd dat het beëindigen van de uitstellen tot betaling onrechtmatig was. Om deze conclusie al dan niet te trekken zal per geval bekeken moeten worden of de procedurele regels omtrent het beëindigen van het bezwaar in acht zijn genomen. Hierbij kan worden gedacht aan het schriftelijkheidsvereiste en de plicht om het beëindigen van het uitstel vast te leggen in een beschikking. Voorts zal dan per geval moeten worden onderzocht of de reden van het beëindigen van het uitstel rechtmatig was en of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht zijn genomen. Niet kan worden geconcludeerd dat het beëindigen van de uitstellen tot betaling onrechtmatig was. Feitenonderzoek zou nader uitsluitsel kunnen geven.”*





# 5. Bevindingen

## Onderzoeksperspectief 2 en 3



# 5.1 Bevindingen

## Onderzoeksperspectief

### 2 en 3

#### Algemeen

# 5.1 Bevindingen OP2 en OP 3 | Algemeen

## 5.1 Introductie

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen beschreven naar aanleiding van de in het kader van het onderzoek uitgevoerde werkzaamheden ten aanzien van onderzoeksperspectief 2 en 3. In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de door Melder geuite klacht 6, de nadere interpretatie van de klacht en reikwijdte van de klacht (hoofdstuk 5.2);
- een feitenreconstructie van de gebeurtenissen met betrekking tot de door Melder geformuleerde klacht aan de hand van tijdlijnen:
  - communicatie tussen Melder en collega's, leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven binnen de organisatie (hoofdstuk 5.3);
  - communicatie tussen Melder en functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten binnen de organisatie (hoofdstuk 5.4);
  - communicatie tussen Melder en politiek-bestuurlijke partijen (hoofdstuk 5.5);
- de bevindingen met betrekking tot onderzoeksperspectieven 2 en 3 uiteengezet (hoofdstuk 5.6 en 5.7).

Wij merken op dat wij voor ons onderzoek gebruik hebben gemaakt van de aan ons verstrekte schriftelijke en digitale informatie alsmede mondeling verkregen informatie. De in de tijdlijnen opgenomen informatie betreft een selectie van de door ons geanalyseerde informatie en kan daarmee niet als volledig worden beschouwd. Wij hebben getracht aan de hand van de selectie van in de tijdlijnen opgenomen feiten en gebeurtenissen een gebalanceerde feitenreconstructie op te stellen die representatief is voor de informatie die aan ons ter beschikking is gesteld.

Onderzoeksperspectief	Klacht
OP1 De melding inhoudelijk	Klacht 1 Bezwaarschriften invorderingsrente behandeld als verzoek om informatie
	Klacht 2 Bezwaarschriften telefonisch afgedaan
	Klacht 3 Ontbreken gelegenheid tot aangeven reden te late indiening
	Klacht 4 Ontbreken rechtsmiddelen-verwijzing bij uitspraak op bezwaar
	Klacht 5 Intrekken 40.000 uitstellen van betaling zonder rechtsgrond
OP2 Hoe is de Melder behandeld	Klacht 6 Wijze waarop Melder is behandeld en hoe met de melding is omgegaan
OP3 Hoe is met de melding omgegaan	

Figuur 1: Schematisch overzicht onderzoeksperspectieven en klachten – opnieuw weergegeven



# 5.2 Klacht 6

## Nadere interpretatie

## 5.2 Bevindingen OP2 en OP 3 | Interpretatie klacht

**Klacht 6:** Melder stelt gebruik te hebben gemaakt van de interne klachtenprocedure om misstanden aan de kaak te stellen. Hij stelt een officiële ‘melding van een misstand’ te hebben gedaan nadat hij de misstanden bij zijn directe leidinggevenden had neergelegd. Van elk gesprek in de klachtenprocedure heeft Melder een verslag gemaakt en een afschrift aan de betreffende manager verstrekt. Hierop heeft Melder geen reactie ontvangen. Deze verslagen werden niet door de manager zelf gemaakt maar door Melder. Melder stelt dat inhoudelijk niet op zijn klachten is ingegaan en dat voorts geen onafhankelijke derde is ingeschakeld om naar de klachten de kijken. Melder stelt te zijn doorverwezen naar een vertrouwenspersoon, maar dat deze hiervoor niet de aangewezen persoon was.

### 5.2 Interpretatie klacht

In de klacht van Melder kunnen een aantal aspecten worden onderscheiden:

- de melding van een misstand;
- het ontbreken van (een reactie op) gespreksverslagen;
- het ontbreken van een inhoudelijke reactie;
- geen onafhankelijke derde ingeschakeld om de klachten te onderzoeken;
- doorverwijzing naar een vertrouwenspersoon.

Op bovenstaande aspecten is in de navolgende paragrafen nader ingegaan binnen de context van de Belastingdienst brede organisatie.

#### *Onderzoeksperspectieven 2 en 3*

De door Melder geuite klacht, zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk, heeft betrekking op onderzoeksperspectieven 2 en 3. Daarbij ziet onderzoeksperspectief 2 op de wijze waarop Melder is behandeld en onderzoeksperspectief 3 op de manier waarop door de organisatie is omgegaan met de klachten van Melder.

Onderdeel van onderzoeksperspectief 3 is de vraag wie verantwoordelijkheid (hebben) (ge)dragen voor het (voort)bestaan van de misstand en in hoeverre sprake is van (mogelijk) verwijtbaar handelen (of nalaten te handelen). Als het gaat om de verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid van functionarissen wordt, in lijn met de tussentijdse rapportage van het OIF d.d. 5 mei 2020, onderscheid gemaakt tussen twee categorieën vragen:

- Welke functionarissen binnen de organisatie zijn door Melder op de hoogte gebracht van het (voort)bestaan van onregelmatigheden en bestond vanuit de betreffende functie, op basis van geldende procedures, een verantwoordelijkheid vervolgstappen te ondernemen naar aanleiding van hetgeen de betreffende functionaris ter kennis was gebracht?
- Welke functionarissen binnen de organisatie zijn primair verantwoordelijk voor het (voort)bestaan van de misstand?

De aan KPMG verstrekte opdracht omvat in eerste aanleg niet het onderzoeken van het handelen of nalaten van individuele personen, maar omvat wel verwijzingen naar verantwoordelijkheid voor (het handelen of nalaten) van handelen door functionarissen vanuit organisatorisch perspectief binnen de Belastingdienst.

Als het gaat om de ‘verantwoordelijkheid’ voor het (voort)bestaan van de door Melder gecommuniceerde misstanden wordt, in overeenstemming de tussentijdse rapportage van het OIF, onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte verantwoordelijkheid. Door niet te handelen nadat men bekend is geworden met de (mogelijke) misstanden is sprake van indirecte verantwoordelijkheid. Directe verantwoordelijkheid speelt in de situatie waarbij misstanden het gevolg zijn van het bewuste handelen van functionarissen, die hadden kunnen weten of hadden moeten voorzien dat dit handelen kwalijke gevolgen zou kunnen hebben.

## 5.2 Bevindingen OP2 en OP 3 | Interpretatie klacht

Vooruitlopend op de bevindingen in hoofdstuk 5.6 merken wij op dat de bevindingen betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van functionarissen vanuit organisatorisch perspectief. Zoals in hoofdstuk 1.3 beschreven, heeft de opdracht geen betrekking op het onderzoeken van het handelen of nalaten daarvan door personen. Dat impliceert dat in deze rapportage geen bevindingen zijn opgenomen op basis waarvan eenduidige conclusies kunnen worden geformuleerd aangaande de verantwoordelijkheid en/of mogelijk verwijtbaar handelen of nalaten van specifieke personen voor het (voort)bestaan van misstanden.

### *Reikwijdte klacht 6*

Zoals eerder in dit rapport beschreven, zien de door Melder geuite klachten toe op de situatie die door Melder is geobserveerd in de periode dat hij werkzaam is geweest binnen Project Invordering Toeslagen. Onderzoeksperspectieven 2 en 3 hebben echter een reikwijdte breder dan Project Invordering Toeslagen. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn derhalve gezien vanuit de Belastingdienst-brede organisatie.

Binnen de Belastingdienst-brede organisatie bestonden tijdens de onderzoeksperiode voor de onderzoeksperspectieven 2 en 3 een aantal relevante beleidskaders, te weten:

- het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie;
- het Protocol Integriteitsonderzoeken Belastingdienst;
- de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst; en
- de normen die voortvloeien uit goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap, zoals omschreven in de Ambtenarenwet, ARAR en Gedragscode Integriteit Rijk.

De hierboven genoemde kaders zijn, voor zover relevant voor de onderzoeksperspectieven, op hoofdlijnen toegelicht in hoofdstuk 3.3 en bijlage III. Om de relevante feiten en omstandigheden in kaart te brengen met betrekking tot de vraag welke functionarissen binnen de organisatie door

Melder op de hoogte zijn gebracht van het (mogelijke) (voort)bestaan van misstanden, is een feitenreconstructie opgesteld. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen (1) de periode waarin Melder werkzaam was binnen de Belastingdienst en (2) de periode na de uitdiensttreding van Melder.

De in de volgende hoofdstukken nader beschreven feiten zijn telkens visueel geresumeerd in opgestelde tijdlijnen.



## 5.3 Feitenreconstructie

Communicatie met collega's en leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven binnen de organisatie

## 5.3 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

### 5.3 Feitenreconstructie | Communicatie Melder ↔ collega's, leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven

De relevante feiten en gebeurtenissen die inzicht geven in de communicatie tussen Melder en collega's, leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven binnen de organisatie zijn in dit hoofdstuk beschreven. Op de volgende pagina is de communicatie waaraan in dit hoofdstuk aandacht is besteed visueel weergegeven in de vorm van een tijdlijn (figuur 12). In reactie op de aan hem ter feitelijke afstemming voorgelegde rapportage heeft Melder benadrukt al vanaf 2011 aandacht te hebben gevraagd aangaande het al dan niet Awb-conform handelen binnen Project Invordering Toeslagen.

In de voorgenoemde tijdlijn is de eerste communicatie over dit onderwerp opgenomen vanaf februari 2012, de eerste in het onderzoek beschikbare verifieerbare communicatie omtrent dit onderwerp.

Volledigheidshalve verwijzen wij nogmaals naar de passages over de juistheid van volledigheid van de in het onderzoek betrokken informatie, zoals staan opgenomen in hoofdstuk 1.5 van dit rapport. Aanvullende informatie zou mogelijk een ander beeld op kunnen roepen.

#### *Communicatie met een (plaatsvervangend) directeur 2012*

Uit een door een (plaatsvervangend) directeur verstuurd e-mail per 9 februari 2012 blijkt dat Melder de (plaatsvervangend) directeur eerder die dag een e-mail heeft gestuurd. In de e-mail van 9 februari 2012 komt tot uiting dat de (plaatsvervangend) directeur aangeeft dat uit twee gesprekken tussen Melder en de (plaatsvervangend) directeur evenals de door Melder aan de (plaatsvervangend) directeur toegestuurde documentatie volgens de (plaatsvervangend) directeur opgemaakt kan worden dat Melder zeer betrokken is bij burgers.

De (plaatsvervangend) directeur geeft in zijn e-mail aan Melder onder meer het volgende aan: *“Wat de klant NIET helpt, is als we allemaal vanuit de beste bedoelingen intern aan verbetering werken. Sterker nog, dat zorgt voor*

*chaos. Wat de klant WEL helpt is als ieder van ons een steentje bijdraagt.”*

Daarnaast merkt de (plaatsvervangend) directeur op: *“Daarbij viel me verder op hoe ‘emotioneel’ je erbij betrokken bent. Je wekt de indruk dat je in je eentje – in beeldspraak- voor wereldvrede wilt zorgen. Dat gaat echt niet lukken, en sterker nog dat zou jou wel eens steeds ongelukkiger kunnen maken. Mijn advies, voorkomend uit zorg, is dat je dit voor jezelf behapbaar probeert te maken.”*

In een per 13 februari 2012 door Melder aan de (plaatsvervangend) directeur verstuurd e-mail uit Melder zijn klachten over het niet Awb-conform afhandelen van bezwaarschriften. Melder geeft aan zich op dat moment zo'n 1,5 maand toe te leggen op de behandeling van bezwaarschriften tegen aanslagen kosten/interest. Tevens vult Melder zijn eerdere betoog per e-mail van 9 februari 2012 verder aan door onder meer het volgende aan te geven: *“Ik ben geschrokken van de wijze waarop vele bezwaarschriften tot op heden zijn afgehandeld. Om te beginnen de uitspraken van vele bezwaarschriften: - tot op heden niet AWB-conform afgehandeld!”*

Uit de e-mail van Melder blijkt dat hij veel verschillende voorbeelden aandraagt waaruit volgens Melder blijkt waaraan het binnen het 'proces bezwaar kosten/interest' schort. Melder geeft in zijn e-mail aan bovendien nog meer argumenten aan te kunnen dragen die dit beeld bevestigen en stelt: *“ik heb inmiddels al een heel groot dossier ter inzage”*.

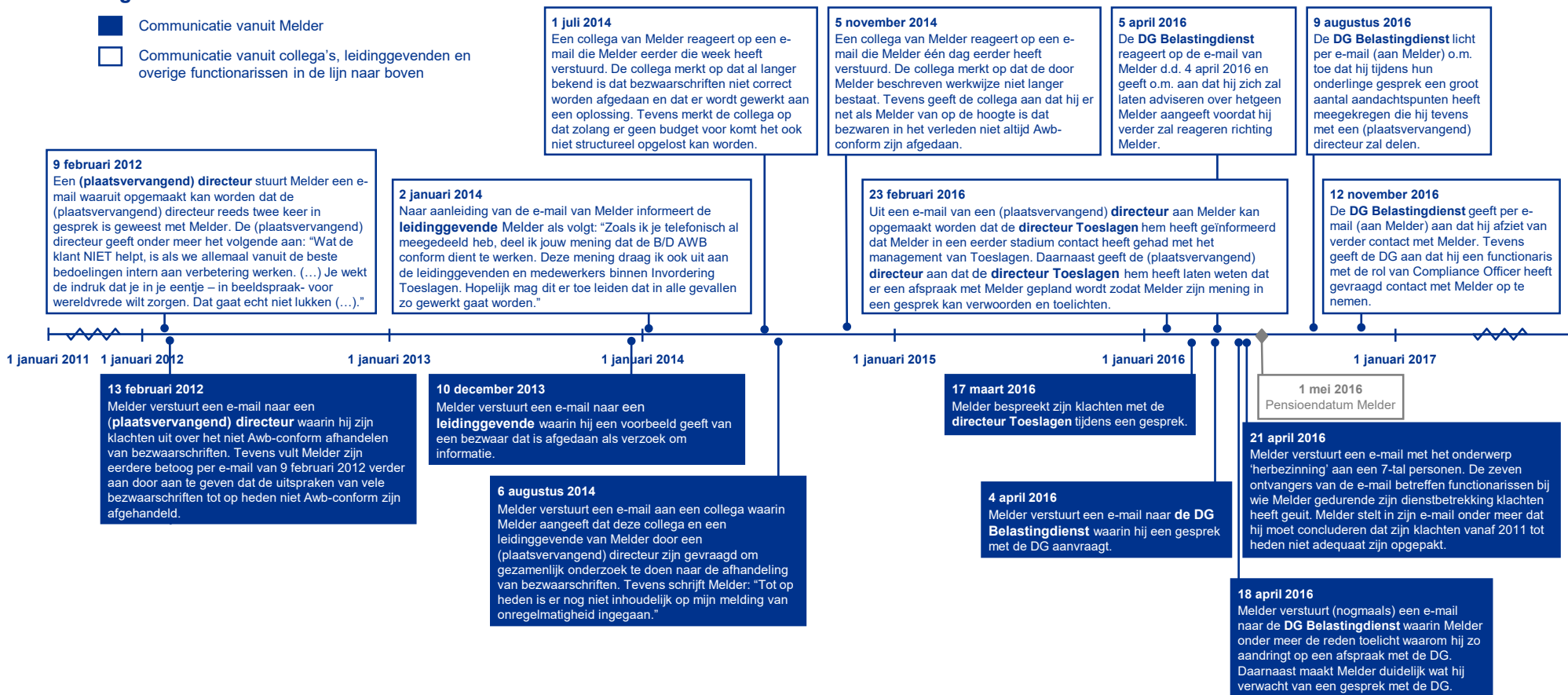
In de aan ons beschikbaar gestelde informatie is geen nadere correspondentie aangetroffen in reactie op de door Melder verstuurd e-mail d.d. 13 februari 2012. Tevens hebben wij geen e-mailcorrespondentie tussen de (plaatsvervangend) directeur en melder aangetroffen vóór 9 februari 2012.



# 5.3 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

## Legenda

- Communicatie vanuit Melder
- Communicatie vanuit collega's, leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven



Figuur 12: Tijdlijn op hoofdlijnen communicatie Melder ↔ collega's, leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven

## 5.3 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

### *Communicatie met een leidinggevende 2013/2014*

Op basis van documentanalyse hebben wij opgemaakt dat Melder op 10 december 2013 een e-mail heeft verstuurd naar een leidinggevende. Melder heeft het volgende onderwerp meegegeven aan de e-mail: *'Bezwaar afgedaan als zijnde een verzoek om informatie!!!!!!'*

Melder draagt in de voorgenoemde e-mail drie voorbeelden aan waarbij bezwaarschriften volgens Melder zijn afgedaan als zijnde een verzoek om informatie.

Na de ontvangst van een tweede e-mail van Melder op 17 december 2013 verstuurt de leidinggevende op 2 januari 2014 een e-mail naar Melder. In de e-mail staat de volgende alinea opgenomen: *"Zoals ik je telefonisch al meegedeeld heb, deel ik jouw mening dat de B/D AWB conform dient te werken. Deze mening draag ik ook uit aan de leidinggevend en medewerkers binnen Invordering Toeslagen. Hopelijk mag dit er toe leiden dat in alle gevallen zo gewerkt gaat worden."*

In een reactie op de e-mail van de leidinggevende verstuurt Melder op 23 januari 2013 een e-mail naar de leidinggevende. Melder geeft in de e-mail onder meer het volgende aan: *"Ik was benieuwd of je leidinggevend en gehoor hebben gegeven aan je oproep. Ik moet zeggen dat je je ook mag scharen bij de groep 'schreeuwende in de woestijn'."*

In de beschikbare informatie is geen nadere correspondentie aangetroffen in reactie op de door Melder verstuurd e-mail d.d. 23 januari 2013. Tevens hebben wij op basis van interviews en de beschikbare informatie niet op kunnen maken of en in hoeverre sprake is geweest van een oproep van de leidinggevende (waar de e-mail aan is gericht) aan zijn leidinggevend en.

### *Communicatie met collega's*

Op basis van interviews met collega's van Melder hebben wij begrepen dat Melder in de periode 2012-2014 lange tijd bij veel verschillende functionarissen zijn zorgen en klachten heeft geuit. Door geïnterviewden is geschetst dat Melder soms meerdere keren per dag en per collega

telefonisch contact zocht om zijn zorgen te uiten. Voorgaande is tevens bevestigd door Melder. Tijdens de interviews is over communicatie van Melder opgemerkt dat de wijze van communicatie het veelal moeilijk maakte om tot de kern van de klachten van Melder te komen.

Ook per e-mail heeft Melder meermaals afstemming met collega's over zijn zorgen. Twee e-mails van een collega van Melder zijn uitgelicht in de tijdlijn op de vorige pagina en zijn hieronder toegelicht.

Op 1 juli 2014 stuurt een collega van Melder een e-mail naar Melder in reactie op een eerder die week ontvangen bericht van Melder. De betreffende collega van Melder geeft hierin onder meer het volgende aan: *"Met betrekking tot je punt dat nog steeds niet alle bezwaren correct worden afgedaan het volgende. Zoals je weet is dit al langer bekend en wordt er gewerkt aan een oplossing. Echter zolang hier geen budget voor komt kunnen we het ook niet structureel oplossen."*

Op 5 november 2014 stuurt een collega van Melder, in reactie op een eerder door Melder verstuurd mail, een mail aan Melder. De betreffende collega van Melder licht in zijn e-mail onder meer het volgende toe: *"De werkwijze zoals jij beschrijft waarin enkel wordt verwezen naar artikel 29 AWIR als antwoord op een bezwaarschrift bestaat niet langer. Alle bezwaren worden Awb conform afgedaan. Dat dit in het verleden niet altijd is gebeurd zijn we beide van op de hoogte en hebben we uitputtend besproken. Ik beschouw deze kwestie als afgedaan."*

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat Melder in de periode 2012-2014 een zogenaamde 'eerste aanspreekpunt' toegewezen heeft gekregen binnen de Belastingdienst. Door geïnterviewden is aangegeven dat de toewijzing van een 'eerste aanspreekpunt' als doel heeft gehad Melder te helpen om te gaan met zaken waarover Melder zijn bedenkingen had. Dit om te voorkomen dat door meerdere functionarissen veel tijd werd besteed aan het telefoneren met en te woord staan van Melder. In de gesprekken met Melder heeft deze desgevraagd aangegeven zich niet te herkennen in de voorbeschreven afspraak inzake contact via het 'eerste aanspreekpunt'.

## 5.3 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

Tot slot merken wij op dat tijdens interviews tot uiting is gekomen dat enkele andere geïnterviewde collega's van Melder herkennen dat bezwaarschriften veelal werden behandeld als een verzoek om informatie. Een van de geïnterviewden heeft aan KPMG verklaard hierover, net als Melder, klachten te hebben geuit bij zijn leidinggevende. Volgens geïnterviewde heeft zijn leidinggevende hier destijds op gereageerd door aan te geven dat de situatie niet veranderd kon worden vanwege de beperkte capaciteit en kunde van medewerkers. Ook onduidelijkheid in de bestuurlijke aansturing en gebrek aan budget worden door geïnterviewden genoemd als mogelijke oorzaak voor het voortbestaan van de misstand(en). Wij verwijzen tevens naar de bevindingen in hoofdstuk 4.1 voor een nadere duiding van de door de geïnterviewden aangehaalde onderwerpen.

### *E-mail 'melding van onregelmatigheid' 2014*

Op basis van documentanalyse komt naar voren dat Melder op 6 augustus 2014 een e-mail heeft verstuurd naar een collega van Melder. Melder geeft in zijn e-mail aan dat hij van een (plaatsvervangend) directeur heeft begrepen dat de (plaatsvervangend) directeur de collega van Melder en de leidinggevende van Melder zou hebben gevraagd gezamenlijk *“een onderzoek op te starten naar de afwerking van de bezwaren interest”*. In de e-mail vraagt Melder zijn collega of dit klopt.

Daarnaast geeft Melder in de e-mail aan zijn collega het volgende aan: *“Ik ben niet van plan nu na 7 maanden, alles weer opnieuw met jou door te nemen. Alles is gezegd. De bal ligt bij het management. Tot op heden is er nog niet inhoudelijk op mijn 'melding van onregelmatigheid' ingegaan.”*

Wij hebben geen reactie op de door Melder verstuurd e-mail aangetroffen. Op basis van een interview met de collega van Melder hebben wij begrepen dat de collega zich niet kan herinneren dat een (opdracht tot) een dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden.

Tevens hebben wij gesproken met de (plaatsvervangend) directeur in wiens opdracht volgens Melder een onderzoek opgestart zou worden. Op basis van

dit interview hebben wij begrepen dat, voor zover de (plaatsvervangend) directeur zich kan herinneren, geen sprake is geweest van een apart 'onderzoek naar de afwerking van bezwaren interest', zoals Melder in zijn e-mail stelt. Geïnterviewde heeft aangegeven dat destijds tijdens zogenaamde afstemoverleggen continue aandacht is besteed aan procesverbeteringen. De (plaatsvervangend) directeur stelt op basis daarvan de indruk overgehouden te hebben dat gesprekken tussen Melder en leidinggevenden continue zijn gevoerd en dat naar verbetermogelijkheden is gezocht.

### *Communicatie (plaatsvervangend) directeur 2016*

Op basis van documentanalyse komt naar voren dat Melder op 23 februari 2016 een e-mail heeft ontvangen van een (plaatsvervangend) directeur van de Belastingdienst. Uit de e-mail blijkt dat de (plaatsvervangend) directeur Melder e-mail in reactie op een eerder door de (plaatsvervangend) directeur ontvangen e-mail van Melder. De (plaatsvervangend) directeur geeft in zijn e-mail aan niet inhoudelijk op het bericht van Melder in te gaan, maar zich wel de voorbeelden van klachtafhandeling te kunnen herinneren. De (plaatsvervangend) directeur stelt bovendien verrast te zijn door de mededeling van Melder dat er geen reactie vanuit het management is geweest naar aanleiding van de berichten van Melder. Aanvullend geeft de (plaatsvervangend) directeur aan: *“Gelet op het gewicht dat ook in aan dit onderwerp toeken vind ik dat wel belangrijk.”*

De (plaatsvervangend) directeur geeft in zijn e-mail aan daarom contact te hebben gezocht met de directeur Toeslagen. Over het contact met de directeur Toeslagen wordt in de e-mail naar Melder het volgende aangegeven: *“Van hem heb ik begrepen dat er wel contact is geweest met het management van Toeslagen maar dat je inmiddels bent verplaatst naar het LIC. Ik vind het belangrijk dat er in ieder geval contact is tussen jou en het management om de door jou gesignaleerde problematiek te bespreken, ongeacht tot welke conclusies dat leidt.”*

## 5.3 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

De (plaatsvervangend) directeur sluit de e-mail af door aan te geven dat een bespreking tussen Melder en de leiding van het LIC zal worden ingepland.

Uit de geanalyseerde e-mailcorrespondentie kan opgemaakt worden dat Melder met diverse (plaatsvervangend) directeuren, binnen verschillende organisatieonderdelen, contact heeft gehad over de door Melder gesignaleerde vermoedelijke misstanden.

### *Communicatie directeur Toeslagen 2016*

Op basis van documentanalyse komt naar voren dat Melder op 17 maart 2016 heeft gesproken met de directeur Toeslagen. Uit e-mails die later dat jaar door Melder zijn verstuurd naar een andere functionaris kan opgemaakt worden dat Melder onder meer het volgende opmerkt over het gesprek dat Melder eerder had met de directeur Toeslagen: 'Zijn opmerking op mijn adres bevreemde mij ten zeerste. Ik citeer: "[Melder] jou klachten zijn te complex Je ben hiervoor niet aan het juiste adres, n.m.m. (...) Deze opmerking bevreemdt mij ten zeerste. Mijn klachten zijn juist ontstaan door het toedoen van het gevoerde beleid binnen Toeslagen/Invordering. (...) Daarmee was ons gesprek gedaan! Ik vind dit zeer ongepast'.

Van de directeur Toeslagen hebben wij begrepen dat hij, op verzoek van de DG van de Belastingdienst, in gesprek is gegaan met Melder. De directeur Toeslagen heeft aangegeven destijds te hebben begrepen dat Melder zich niet gehoord voelde binnen het organisatieonderdeel waar Melder werkzaam was. Aangezien invordering niet onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de directeur Toeslagen viel, zo stelt de directeur Toeslagen, kon hij naar eigen zeggen niet direct iets betekenen voor Melder. De directeur Toeslagen heeft toegelicht wel op het signaal van Melder geacteerd te hebben door hetgeen dat Melder bij de directeur Toeslagen heeft aangekaart, bespreekbaar te (laten) maken bij volgens directeur Toeslagen de verantwoordelijke directie Belastingdienst 'Blauw'.

### *Communicatie DG Belastingdienst eerste helft 2016*

Op basis van documentanalyse komt naar voren dat Melder onder meer op 4 april 2016 een e-mail heeft verstuurd naar de DG van de Belastingdienst. In zijn e-mail verwijst Melder naar een eerder door hem verstuurd e-mail aan de

DG waarin Melder, tezamen met een 'klant' (zijnde een burger die een bezwaarschrift heeft ingediend) van Melder, een gesprek met de DG aanvraagt. De DG reageert één dag later op de e-mail van Melder door aan te geven dat hij het nog steeds moeilijk vindt om de door Melder aangekaarte kwestie te begrijpen. Tevens vermeldt de DG dat het hem niet is toegestaan om met individuele burgers of bedrijven in gesprek te gaan over hun fiscale positie. De DG sluit de e-mail af met de volgende passage: "*Ook van uw betoog over uw klachten is mij niets bekend en kan ik niet beoordelen wat precies de strekking is. Ik zal – voordat ik verder reageer – mij laten adviseren over wat u mij meldt.*"

Op 18 april 2016 verstuurt Melder, na verscheidene eerdere e-mails, nogmaals een e-mail naar de DG van de Belastingdienst. Melder licht in zijn e-mail onder meer toe dat hij reeds vijf jaren probeert zijn klachten binnen de Belastingdienst/Toeslagen aan te kaarten en bespreekbaar te stellen. Tevens geeft Melder in zijn e-mail het volgende aan: "*Waarom dring ik zo aan bij u? Ik al jaren op een rij in gesprek ben geweest bij het Management binnen Toeslagen. Mijn klachten tot nu toe nimmer door het Management benoemd zijn, nimmer inhoudelijk besproken, getoetst is geweest.*"

## 5.3 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

Melder vraagt in het bijzonder aandacht voor onder meer:

- het benoemen en feitelijk bespreken van de klachten van Melder;
- de implementatie van kwaliteitstoetsen op het ‘proces Bezwaar binnen de Belastingdienst/Toeslagen, Heffing/Inning alsmede bij ‘Blauw’;
- het op de managementbrede agenda plaatsen van de interne klachtenprocedure;
- vastlegging van de benodigde acties en vervolgstappen.

In zijn e-mail stelt Melder reeds in gesprek te zijn geweest met functionarissen binnen alle geledingen van de organisatie.

### *E-mail Melder aan zevental functionarissen 2016*

Op basis van documentanalyse komt naar voren dat Melder op 21 april 2016 een e-mail, met het onderwerp ‘Herbezinning’ heeft verstuurd naar een zevental functionarissen. Op basis van de door KPMG uitgevoerde werkzaamheden in het kader van dit onderzoek is duidelijk dat de zeven ontvangers van de e-mail functionarissen betreffen bij wie Melder gedurende zijn dienstbetrekking klachten heeft geuit.

Melder geeft in zijn e-mail aan per 1 mei 2016 de Belastingdienst te verlaten, maar zich op het moment nog niet los te kunnen maken van de organisatie. In een passage uit de e-mail genaamd ‘mijn klachtenrubriek’ geeft Melder onder meer het volgende aan: *“Ik moet helaas concluderen dat mijn klachten vanaf 2011 tot heden aan toe niet adequaat zijn opgepakt. De Interne Klachtenprocedure, die hiervoor in het leven is geroepen, niet voldoet aan de verwachtingen die je als werknemer daarvan hebt. Mijn klachten zijn nimmer als zodanig benoemd, inhoudelijk niet besproken met als gevolg dat er natuurlijk geen vervolgacties op ondernomen konden worden.”*

Een andere passage uit de e-mail betreft de volgende: *“Terugkomend op mijn klachten en de gesprekken die mijn collegae met hun directe managers besproken zijn, in het merendeel van die gevallen zijn het dus klachten. Daarom is het zaak dat tijdens dit gesprek al per direkt de klacht benoemd*

*gaat worden, er een eerste officiële schriftelijke verankering (moet) plaatsvind(en). Klachten behoor je te benoemen, inhoudelijk te bespreken en zonodig actie daarop te ondernemen. Hiervoor hebben we een interne klachtenprocedure voor in het leven geroepen. Het management heeft zelf niet het recht te bepalen wat wel of geen klacht is!”*

Melder sluit zijn e-mail af met de volgende opmerking: *“Indien er geen vervolgactie op deze e-mail gaat plaatsvinden Ik binnen 1 maand niets meer verneem dan zal ik genoodzaakt zijn mijn klachten elders te moeten onderbrengen, elders een nieuwe poging moet gaan ondernemen om gehoor te krijgen.”*

### *Communicatie DG tweede helft 2016*

Op basis van de door ons uitgevoerde documentanalyse komt naar voren dat de DG van de Belastingdienst op 9 augustus 2016 een e-mail heeft verstuurd naar Melder waaruit opgemaakt kan worden dat Melder en de DG enige tijd daarvoor met elkaar in gesprek zijn gegaan. De DG geeft in zijn e-mail aan Melder onder meer het volgende aan: *“Ik heb via de mail en tijdens ons gesprek een groot aantal aandachtspunten van je meegekregen dat ik later deze week in een gesprek met de landelijk directeur Toeslagen nogmaals zal meenemen. Je moet me niet kwalijk nemen dat ik in deze hectische tijden niet meer alle aandacht kan geven aan elk individueel bericht dat je me stuurt.”*

Wij merken op dat Melder in 2016 veelvuldig via de e-mail contact heeft gezocht met de DG van de Belastingdienst. Uit de e-mailcorrespondentie tussen de DG en Melder kan opgemaakt worden dat de DG Melder in de gelegenheid heeft gesteld zijn verhaal te doen en de aangekaarte kwesties te begrijpen, zowel tijdens een gesprek met de DG als via de e-mail. Tevens komt naar voren dat de DG intern is nagegaan wat zich rondom de door Melder aangekaarte kwesties heeft afgespeeld, zowel in de periode voorafgaand aan de aanstelling van de DG als daarna.

## 5.3 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

In de e-mailcorrespondentie tussen Melder en de DG komt naar voren dat de DG op 12 november 2016 een e-mail heeft gestuurd naar Melder waarin de DG onder andere het volgende aangeeft: *“Ik heb inmiddels meerdere keren op je berichten gereageerd, ik heb uitgebreid met je gesproken en ik heb je verteld wat ik met je opmerkingen doe. Tot twee keer toe heb ik aangegeven dat ik afzie van verder contact. Daar blijf ik bij en vanaf nu zal ik niet meer reageren.”*

De DG geeft in zijn e-mail vervolgens aan dat hij ‘de Compliance Officer’ heeft gevraagd contact op te nemen met Melder. Het hierop volgende contact tussen Melder en de Compliance Officer is in het volgende hoofdstuk toegelicht.

De wijze waarop bevindingen ten aanzien van de in deze paragraaf beschreven communicatie tussen Melder en collega's, leidinggevenden en overige functionarissen in de lijn naar boven zich verhouden tot de relevante beleidskaders inzake het melden van mogelijke misstanden zijn weergegeven in paragraaf 5.6 'Bevindingen'.

## 5.4 Feitenreconstructie

Communicatie met functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten binnen de organisatie

## 5.4 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

### 5.4 Feitenreconstructie | Communicatie Melder ↔ functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten

De relevante feiten en gebeurtenissen die inzicht geven in de communicatie tussen Melder en functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten binnen de organisatie zijn in het vervolg van dit hoofdstuk beschreven en zijn visueel geresumeerd in de tijdlijn op de volgende pagina (figuur 13).

#### *Communicatie met een functionaris die klachten behandelt 2012*

Door Melder zijn in 2012 schriftelijk klachten neergelegd een functionaris die klachten behandelt. Op 4 april 2012 formuleert Melder klachten richting de functionaris die klachten behandelt in een e-mail met het onderwerp *'Klachten omtrent hervatten invordering toeslagen na kennisgeving van vervallen van uitstel'*. Melder heeft onder meer klachten omtrent het (massaal) ontvangen van een kennisgeving van vervallen van uitstel, terwijl betrokken burgers geen beslissing op bezwaar hebben ontvangen.

Diezelfde dag reageert de functionaris die klachten behandelt door Melder te vragen om nadere toelichting, mede aan de hand van voorbeelden, met betrekking tot de door Melder gecommuniceerde klachten. Daarnaast geeft de functionaris het volgende aan: *"Inmiddels geruime tijd geleden was er overigens inderdaad een categorie van circa 40.000 toeslaggerechtigden die met deze problematiek werd geconfronteerd. In die gevallen hadden 'de' regio's, zonder voorafgaande afstemming met B/Toeslagen invorderingsacties hervat. Dat zou inmiddels opgelost moeten zijn. Van een nieuwe actie is mij niets bekend."*

In reactie op de e-mail van de functionaris die klachten behandelt verstuurt Melder, diezelfde dag, een e-mail waarin hij aangeeft een aantal dossiers te verzamelen en deze per post toe te sturen aan de functionaris die klachten behandelt.

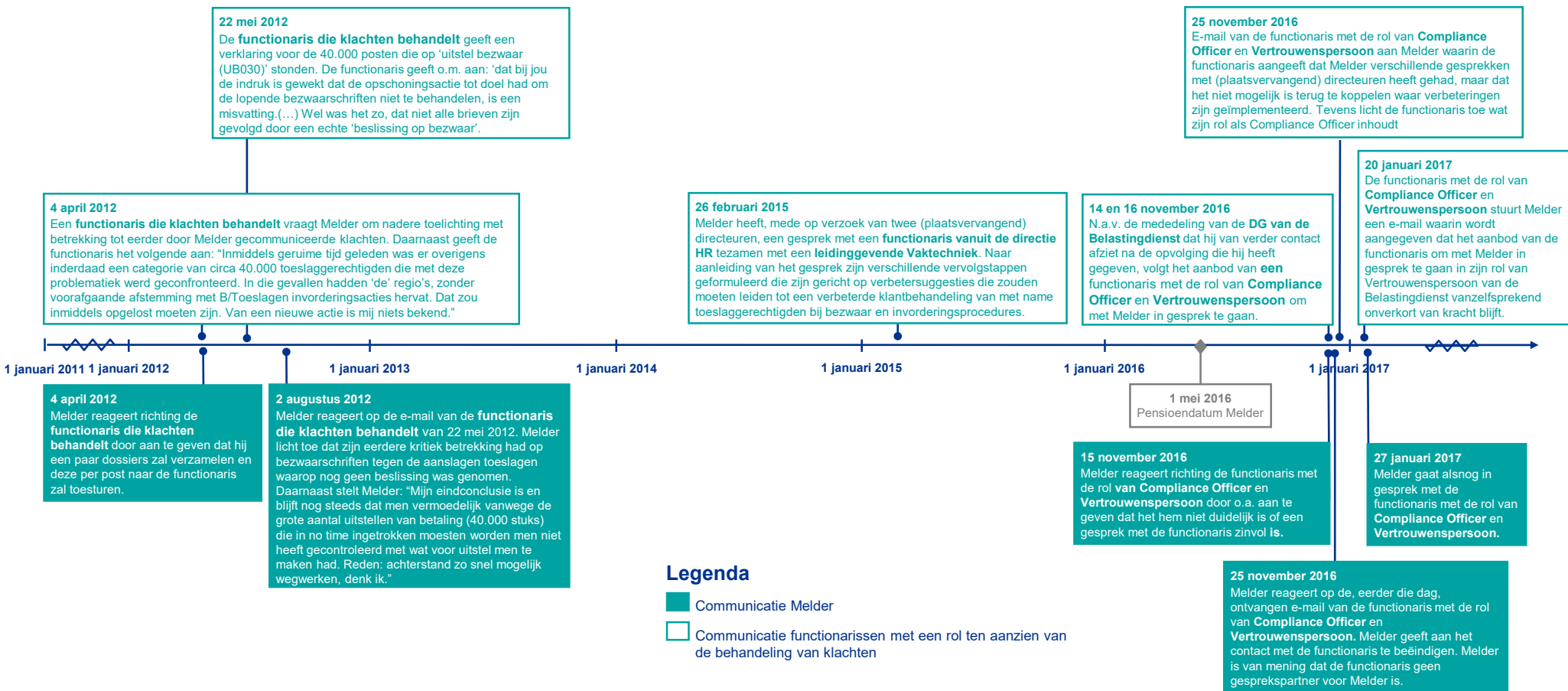
Op 22 mei 2012 verstuurt de functionaris die klachten behandelt Melder een e-mail in reactie op de van Melder ontvangen dossiers. De functionaris die klachten behandelt geeft onder meer aan dat, voor zover de functionaris kan beoordelen, sprake is van dossiers die onder de zogenaamde '40.000-actie' vielen waar door de functionaris in zijn e-mail van 4 april 2012 reeds naar werd verwezen. Door de functionaris die klachten behandelt is aangegeven dat hij de kwestie heeft besproken met *'onze invorderaar'*.

In een e-mail geeft de functionaris die klachten behandelt enkele verklaringen voor het ontstaan van de 40.000 posten die op 'uitstel bezwaar UB030' stonden, terwijl daar in het heffingssysteem niets tegenover stond. Door de functionaris zijn verschillende oorzaken genoemd, waaronder het niet intrekken van het 'uitstel bezwaar UB030' na de beslissing op bezwaar, zie hiervoor hoofdstuk 4.6. Een andere oorzaak was gelegen in 'de vaak al via mutatie afgedane brieven, die wel ooit een 'uitstel bezwaar UB030' hadden opgeleverd.

De functionaris die klachten behandelt merkt in het slotstuk van zijn e-mail het volgende op: *"dat bij jou de indruk is gewekt dat de opschoningsactie tot doel had om de lopende bezwaarschriften niet te behandelen, is een misvatting. Er was niets (meer) te behandelen. Wel was het zo, dat niet alle brieven zijn gevolgd door een echte 'beslissing op bezwaar'. De reacties-zowel van rood, dan wel blauw- waren divers. Zelfs alleen telefonisch contact sluit ik niet uit."*



# 5.4 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie



Figuur 13: Tijdlijn op hoofdlijnen Communicatie Melder ↔ functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten

## 5.4 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

Op 2 augustus 2012 reageert Melder op de e-mail van de functionaris die klachten behandelt van 22 mei 2012. In zijn e-mail licht Melder toe dat zijn eerdere kritiek betrekking had op bezwaarschriften tegen de aanslagen toeslagen waarop nog geen beslissing was genomen. Daarnaast stelt Melder: *“Mijn eindconclusie is en blijft nog steeds dat men vermoedelijk vanwege de grote aantal uitstellen van betaling (40.000 stuks) die in no time ingetrokken moesten worden men niet heeft gecontroleerd met wat voor uitstel men te maken had. Reden: achterstand zo snel mogelijk wegwerken, denk ik.”*

### *Communicatie met HR en Vaktechniek 2015*

Uit e-mailcorrespondentie blijkt dat Melder op 26 februari 2015, mede op verzoek van twee (plaatsvervangend) directeuren, een gesprek heeft gehad met een functionaris van de directie Human Resources (hierna: HR) tezamen met een leidinggevende Vaktechniek. Vervolgstappen naar aanleiding van het gesprek met Melder zijn, volgens de functionaris vanuit de directie HR, gericht geweest op verbeter suggesties die zouden moeten leiden tot een verbeterde klantbehandeling van met name toeslaggerechtigden bij bezwaar en invorderingsprocedures.

In e-mails zoals verstuurd door de functionaris van de directie HR komt tot uiting dat, tijdens en naar aanleiding van het gesprek dat met Melder heeft plaatsgevonden, een aantal verbeter suggesties zijn besproken met Melder. In betreffende e-mails zijn onder meer de volgende verbeter suggesties en/of vervolgstappen genoemd:

- De leidinggevende Vaktechniek heeft toegezegd Melder in contact te brengen met een medewerker van de directie Vaktechniek.
- Tijdens het gesprek met Melder is de naam genoemd van een vaktechnisch aanspreekpunt voor de invordering. Via deze persoon zou Melder waar nodig contact kunnen leggen met één van de vaktechnische coördinatieteams van MKB.

- Tijdens het gesprek is Melder uitgenodigd om verdere input te geven aan ‘Trigger’, een destijds nieuwe digitale ideeënbuis.
- De functionaris van de directie HR heeft toegezegd na te gaan wat de mogelijkheden voor Melder zijn om werkzaamheden te blijven verrichten ten behoeve van het LIC, waartoe de functionaris tevens contact zou opnemen met de leidinggevende van Melder.

Uit een e-mail van de functionaris van de directie HR blijkt dat zijn laatste contact met Melder heeft plaatsgevonden per e-mail d.d. 26 november 2015. In de betreffende e-mail is volgens de functionaris van de directie HR aan Melder bevestigd dat het prima was dat Melder met zijn leidinggevende af zou spreken op welke wijze Melder zijn werktijd zou indelen voor wat betreft zijn werk voor het LIC, alsmede het meedraaien in het innovatieteam van de directie Toeslagen te Utrecht.

Wij merken op dat, op basis van de door ons verrichte onderzoekswerkzaamheden, niet duidelijk is geworden in hoeverre Melder gebruik heeft gemaakt van de door de functionarissen van de directies HR en Vaktechniek aangeboden verbeter suggesties en/of vervolgstappen.

### *Communicatie met vertrouwenspersoon 2016*

Na verschillende contactmomenten tussen Melder en de DG van de Belastingdienst, licht de DG op 12 november 2016 per e-mail toe dat hij afziet van verder contact met Melder. Daarbij is Melder door de DG doorverwezen naar een functionaris waarnaar de DG refereert als zijnde de ‘Compliance Officer’. Op 14 november 2016 volgt per e-mail het aanbod van de functionaris met de rol van landelijk vertrouwenspersoon integriteit en ongewenste omgangsvormen / compliance officer om met Melder in gesprek te gaan.

## 5.4 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

Een dag later, op 15 november 2016, reageert Melder op de uitnodiging van de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon door onder meer aan te geven dat het hem niet duidelijk is of een gesprek met betreffende functionaris zinvol is. Op 16 november 2016 reageert de functionaris op de e-mail van Melder. De functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon geeft onder meer aan dat een gesprek met Melder kan helpen om vast te stellen wat de ongenoegens van Melder zijn om vervolgens te bekijken of de functionaris Melder van dienst kan zijn.

Uit de geanalyseerde beschikbare digitale documenten blijkt dat de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon op 25 november 2016 een e-mail richt aan Melder. Daarin geeft de functionaris aan dat Melder verschillende gesprekken met zowel de directeur Toeslagen als de DG heeft gehad, maar dat het niet mogelijk is terug te koppelen waar verbeteringen zijn geïmplementeerd. Tevens licht de functionaris toe wat zijn rol als Compliance Officer inhoudt.

De functionaris licht in zijn e-mail van 25 november 2016 aan Melder toe dat de doorverwijzing van de DG voortkomt uit het gedeelte van de functie waarin de functionaris fungeert als Compliance Officer. De functionaris legt uit dat hij in zijn contact met Melder handelt vanuit het gedeelte van zijn functie als vraagbaak/aanspreekpunt voor medewerkers van de Belastingdienst indien er naar hun mening zaken in de procesgang verbetering behoeven omdat bepaalde integriteitsprincipes in het gedrang dreigen te komen.

Melder reageert op 25 november 2016 op de, eerder die dag, ontvangen e-mail van de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon. Melder geeft aan het contact met de functionaris te beëindigen. De functionaris wordt door Melder niet als gesprekspartner beschouwd, zo kan uit de e-mail opgemaakt worden.

### *Communicatie met vertrouwenspersoon 2017*

Uit de geanalyseerde beschikbare digitale documenten blijkt dat de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon op 20 januari 2017 een e-mail naar Melder stuurt, naar aanleiding van eerdere e-mailcorrespondentie tussen Melder en Publieksvoorlichting Ministerie van Financiën. Uit de e-mail van de functionaris komt naar voren dat de functionaris aangeeft dat zijn aanbod om met Melder in gesprek te gaan in zijn rol als Vertrouwenspersoon van de Belastingdienst vanzelfsprekend onverkort van kracht blijft.

Op basis van interviews en de geanalyseerde digitale bescheiden komt naar voren dat Melder op 27 januari 2017 alsnog in gesprek is gegaan met de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon. Op basis van een interview met de functionaris hebben wij begrepen dat Melder één keer met de Compliance Officer heeft gesproken. Tevens hebben wij van de functionaris vernomen dat deze tijdens het gesprek met Melder tot de conclusie is gekomen dat hij niets voor Melder kon betekenen.

De functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon heeft tijdens een interview aangegeven dat geen sprake is geweest van een melding van een vermoeden van een misstand naar aanleiding van hetgeen door Melder is aangekaart tijdens het gesprek met de functionaris. Bepalend voor het al dan niet registreren van een (formele) melding is volgens de functionaris afhankelijk van de wens van de medewerker.

## 5.4 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

Op basis van een interview met de functionaris hebben wij begrepen dat betreffende functionaris vanuit zijn rol als Compliance Officer en Vertrouwenspersoon periodiek rapporteerde aan de DG van de Belastingdienst. De jaarlijkse rapportages werden gedeeld met de top van de Belastingdienst. De functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon geeft aan te verwachten dat over de door Melder aangedragen kwesties niet op individueel niveau is gerapporteerd in de periodieke rapportages die hij vanuit zijn rol als vertrouwenspersoon intern deelde en deze kwesties daarmee niet nader tekstueel zijn geduid.

De wijze waarop bevindingen ten aanzien van de in deze paragraaf beschreven communicatie tussen Melder en functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten zich verhouden tot de relevante beleidskaders inzake het melden van mogelijke misstanden zijn weergegeven in paragraaf 5.6 'Bevindingen'.



# 5.5 Feitenreconstructie

Communicatie met politiek-bestuurlijke partijen

## 5.5 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

### 5.5 Feitenreconstructie | Communicatie Melder ↔ politiek-bestuurlijke partijen

De relevante feiten en gebeurtenissen die inzicht geven in de communicatie tussen Melder en politiek-bestuurlijke partijen zijn in dit hoofdstuk beschreven. Op de volgende pagina is de communicatie waaraan in dit hoofdstuk aandacht is besteed visueel weergegeven in de vorm van een tijdlijn (figuur 14).

#### *Communicatie Publieksvoorlichting Ministerie van Financiën 2016/2017*

Uit de ter beschikking gestelde e-mailcorrespondentie blijkt dat Melder op 6 december 2016 een e-mail heeft gestuurd naar Publieksvoorlichting Ministerie van Financiën, gericht aan de minister en staatssecretaris van Financiën. Het onderwerp van de e-mail betreft ‘*Wie is voor wat verantwoordelijk voor het gevoerde beleid binnen De Belastingdienst?*’

Melder stelt in de e-mail van 6 december 2016 reeds zeven jaar “*het Managementteam/Toeslagen in de breedste zin des woords tot andere gedachten te brengen*”. Tevens geeft Melder aan “*voor de laatste maal een poging te doe om het e.e.a. nog binnen kamers te regelen*”. In de e-mail van Melder komen verschillende klachten tot uiting. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- onregelmatigheden bij de behandeling en afhandeling van bezwaarschriften; en
- het niet serieus nemen van klachten van Melder en het verzuimen klachten van Melder te behandelen als (formele) klachten.

Melder geeft in zijn e-mail aan reeds met verschillende functionarissen binnen de Belastingdienst te hebben gesproken over zijn klachten. Daarnaast vraagt Melder in zijn e-mail nadrukkelijk aandacht voor de vervolgstappen die Melder zal ondernemen in het geval geen opvolging wordt gegeven aan zijn oproep. Melder geeft daarover onder meer het volgende aan: “*als deze laatste interne oproep geen “correct vervolg” heeft ik*

*me helaas geroepen voel om dit fenomeen extern aan de kaak te gaan stellen”*.”

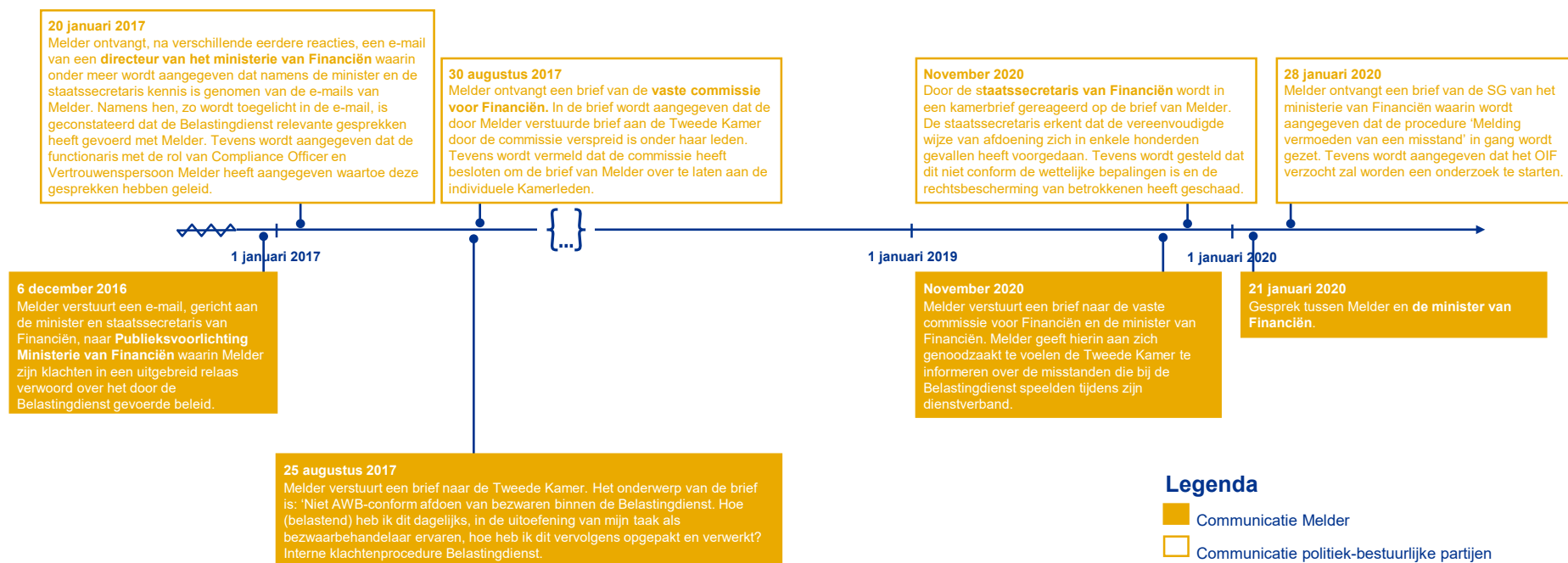
Uit geanalyseerde documentatie komt naar voren dat Melder, na verschillende eerdere reacties op zijn e-mail, op 20 januari 2017 een e-mail van een directeur van het ministerie van Financiën ontvangt. In betreffende e-mail is door de directeur aangegeven dat namens de minister en de staatssecretaris kennis is genomen van de e-mails van Melder. Namens hen, zo is toegelicht in de e-mail, is geconstateerd dat de Belastingdienst relevante gesprekken heeft gevoerd met Melder.

Door de directeur van het ministerie van Financiën is in de e-mail van 20 januari 2017 tevens aangegeven dat de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon Melder reeds heeft aangegeven waartoe deze gesprekken hebben geleid. Tot slot geeft de directeur aan de correspondentie met Melder over het door Melder aangesneden onderwerp als beëindigd te beschouwen en enkel kennis te nemen van eventuele volgende e-mails, zonder erop te reageren.

#### *Brief Tweede Kamer 2017*

Op 25 augustus 2017 verstuurt Melder een brief gericht aan de voorzitter en leden van de Tweede Kamer. Het onderwerp van de brief is ‘*Niet AWB-conform afdoen van bezwaren binnen de Belastingdienst. Hoe (belastend) heb ik dit dagelijks, in de uitoefening van mijn taak als bezwaarbehandelaar ervaren, hoe heb ik dit vervolgens opgepakt en verwerkt? Interne klachtenprocedure Belastingdienst*’.

# 5.5 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie



Figuur 14: Tijdlijn op hoofdlijnen Communicatie Melder ↔ politiek-bestuurlijke partijen

## 5.5 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

Melder geeft in de inleiding van zijn achttien pagina's tellende brief aan dat hij hoopt dat zijn 'lange betoog' geen reden is voor de Kamerleden om zijn brief niet serieus te nemen. Uit de brief kan opgemaakt worden dat Melder van mening is dat in de voorgaande zeven jaar sprake is geweest van 'ongepast beleid' dat impact heeft op zowel 'klanten' als 'de Belastingdienstmedewerker'.

Melder geeft in zijn brief tevens het volgende aan: *“Ik heb me af zitten vragen of het niet verstandig was om maar direct contact met de media te zoeken. Ik ben daarvan voorlopig afgestapt omdat ik vind dat de Klant er meer baat bij heeft als de probleemstelling (AWB-conform werken/AWB verplichtingen nakomen) door de betreffende Partijen in onderling overleg wordt opgelost.”*

In de door Melder verstuurde brief geeft Melder onder het kopje 'Melding van misstanden/Interne klachtenprocedure' onder meer aan met welke functionarissen van de Belastingdienst hij de afgelopen zeven jaar in gesprek is gegaan. Tevens spreekt Melder onder meer zijn hoop uit dat de leden van de Tweede Kamer de ernst van de door Melder aangekaarte zaak inzien.

Op 30 augustus 2017 ontvangt Melder van de Tweede Kamer een schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de brief van Melder. Op 27 september 2017 ontvangt Melder vervolgens een brief van de vaste commissie voor Financiën. In deze brief wordt aangegeven dat de door Melder verstuurde brief aan de Tweede Kamer door de commissie is verspreid onder haar leden. Tevens is vermeld dat de commissie heeft besloten om de brief van Melder over te laten aan de individuele Kamerleden.

### *Communicatie vaste commissie voor Financiën en minister 2020*

In november 2019 stuurt Melder een brief gericht aan de vaste commissie voor Financiën en de staatssecretaris van Financiën. Uit de brief kan opgemaakt worden dat Melder de Tweede Kamer door middel van zijn brief wil informeren over de misstanden die bij de Belastingdienst speelden tijdens

zijn dienstverband. De berichtgeving in de media over de behandeling van burgers door de Belastingdienst op een ander onderwerp is daarbij, zo geeft Melder in zijn brief aan, doorslaggevend.

In de brief stelt Melder tijdens zijn dienstbetrekking een officiële 'melding van een misstand' te hebben neergelegd bij zijn direct leidinggevende. Melder geeft aan te spreken over een 'melding van een misstand', onder meer omdat hij de misstand intern heeft geprobeerd bespreekbaar te maken. Tevens zet Melder in de brief uiteen met welke functionarissen hij tijdens zijn dienstbetrekking in gesprek is gegaan over de (vermoede) misstand.

Melder stelt in de brief dat bezwaarschriften tegen invorderingsbeslissingen in de periode waarin Melder werkzaam was bij de Belastingdienst niet werden behandeld in overeenstemming met de wettelijke vereisten zoals staan opgenomen in de Awb. Melder vraagt in de brief specifiek aandacht voor het door de organisatie uitgevaardigde beleid ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften. Een van de door Melder genoemde klachten is de behandeling van bezwaarschriften als een verzoek om informatie, waardoor sprake was van zogenaamde 'vereenvoudigde afdoening' van bezwaarschriften.

In reactie op de door Melder verstuurde brief in november 2019, is door de staatssecretaris van Financiën een brief aan de Tweede Kamer opgesteld. Uit de kamerbrief kan opgemaakt worden dat de staatssecretaris erkent dat de, door Melder aangekaarte, vereenvoudigde wijze van afdoening zich in enkele honderden gevallen heeft voorgedaan. Tevens is gesteld dat deze werkwijze niet conform de wettelijke bepalingen heeft plaatsgevonden en daarmee de rechtsbescherming van betrokkenen heeft geschaad. De vereenvoudigde wijze van afdoening van bezwaarschriften komt sinds 1 mei 2015 niet meer voor in de praktijk, zo stelt de staatssecretaris in de Kamerbrief.



## 5.5 Bevindingen OP2 en OP3 | Feitenreconstructie

Op basis van interviews en documentanalyse hebben wij begrepen dat op 21 januari 2020 een gesprek heeft plaatsgevonden tussen Melder en de minister van Financiën waarin Melder is uitgenodigd zijn ervaringen met de Belastingdienst te delen en suggesties ter verbetering aan te dragen. Wij hebben begrepen dat het gesprek is afgesloten met de toezegging dat de melding van Melder formeel in behandeling zal worden genomen.

### *Melding van (vermoeden van) een misstand*

Op 28 januari 2020 is door de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën een brief verstuurd naar Melder. In de brief komt tot uiting dat Melder bij de (voormalig) Staatssecretaris melding heeft gemaakt van een (vermoede) misstand. Tevens staat opgenomen dat de minister tijdens het gesprek met Melder kennis heeft genomen van de melding.

De Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën zegt toe zorg te dragen voor het in gang zetten van de procedure 'Melding vermoeden van een misstand'. In de brief is toegelicht dat dit betekent dat het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) zal worden verzocht zorgvuldig onderzoek te doen naar de melding.

De wijze waarop bevindingen ten aanzien van de in deze paragraaf beschreven communicatie tussen Melder en politiek-bestuurlijke partijen zich verhouden tot de relevante beleidskaders inzake het melden van mogelijke misstanden zijn weergegeven in paragraaf 5.6 'Bevindingen'.



# 5.6 Bevindingen

## Onderzoeksperspectief 2 en 3

## 5.6 Bevindingen OP2 en OP3 | Bevindingen klacht 6

### 5.6 Bevindingen

Alvorens in te gaan op de bevindingen herhalen wij volledigheidshalve klacht 6, waar de bevindingen in dit hoofdstuk betrekking op hebben.

**Klacht 6:** Melder stelt gebruik te hebben gemaakt van de interne klachtenprocedure om misstanden aan de kaak te stellen. Hij stelt een officiële 'melding van een misstand' te hebben gedaan nadat hij de misstanden bij zijn directe leidinggevendenden had neergelegd. Van elk gesprek in de klachtenprocedure heeft Melder een verslag gemaakt en een afschrift aan de betreffende manager verstrekt. Hierop heeft Melder geen reactie ontvangen. Deze verslagen werden niet door de manager zelf gemaakt maar door Melder. Melder stelt dat inhoudelijk niet op zijn klachten is ingegaan en dat voorts geen onafhankelijke derde is ingeschakeld om naar de klachten de kijken. Melder stelt te zijn doorverwezen naar een vertrouwenspersoon, maar dat deze hiervoor niet de aangewezen persoon was.

Op basis van in het onderzoek betrokken informatie en hierop verkregen toelichtingen zijn in relatie tot klacht 6 (onderzoeksperspectieven 2 en 3) de volgende drie bevindingen geformuleerd:

1. Melder heeft veelvuldig de dialoog gezocht en gekregen.
2. Tot 2020 ontbreekt formele melding misstand.
3. Vervolgacties naar aanleiding van dialoog Melder (niet leidend tot formele melding van een misstand).

In de volgende paragrafen zijn de voorgenoemde bevindingen toegelicht.

#### 5.6.1 Melder heeft veelvuldig de dialoog gezocht en gekregen

Uit de interviews en geanalyseerde documentatie blijkt dat Melder, in de periode dat Melder werkzaam was bij de Belastingdienst (2011 – 2016), veelvuldig de dialoog heeft gezocht met collega's, leidinggevendenden en

overige functionarissen in de lijn naar boven binnen de organisatie. Zie figuur 12 voor een visuele weergave. Melder heeft naar eigen zeggen vanaf 2011 de dialoog gezocht door gesprekken aan te gaan en e-mails te versturen waarin Melder zijn klachten uitte.

Uit de feitenreconstructie, zoals beschreven in hoofdstuk 5.3, blijkt dat Melder zijn klachten binnen de organisatie heeft geuit bij functionarissen op verschillende functieniveaus en met verschillende verantwoordelijkheden. Wij merken op dat Melder niet enkel heeft gesproken met functionarissen binnen het Project Invordering Toeslagen. Melder heeft tevens contact gezocht met het leidinggevendenden, management en (plaatsvervangend) directeuren van organisatieonderdelen waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Project Invordering Toeslagen was belegd.

In de periode vanaf 2012 heeft Melder daarnaast, zoals tot uiting komt in hoofdstuk 5.4, contact gehad met functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten. Zo heeft Melder contact gehad met een functionaris die klachten behandelt, een functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon en functionarissen vanuit de directies HR en Vaktechniek.

Op basis van de door ons geanalyseerde documentatie komt naar voren dat Melder in 2012 zelfstandig het voorgenoemde contact met de functionaris die klachten behandelt heeft geïnitieerd. Het voorgenoemde contact tussen Melder en een functionaris vanuit de directie HR tezamen met een leidinggevende Vaktechniek in 2015 heeft mede op verzoek van twee (plaatsvervangend) directeuren plaatsgevonden. En in 2016 is Melder, naar aanleiding van een gesprek met de DG van de Belastingdienst, doorverwezen naar de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon.

## 5.6 Bevindingen OP2 en OP3 | Bevindingen klacht 6

Uit het voorgaande blijkt dat Melder, in de periode dat Melder werkzaam was bij de Belastingdienst, veelvuldig de dialoog heeft gezocht met collega's, leidinggevend en overige functionarissen in de lijn naar boven binnen de organisatie. Daarnaast heeft Melder meerdere malen contact gehad met functionarissen met een rol ten aanzien van de behandeling van klachten binnen de organisatie. Volledigheidshalve merken wij hierbij op dat in interviews door verschillende functionarissen is benoemd dat de wijze waarop de Melder zijn klachten kenbaar maakte het moeilijk voor hen maakte om tot de kern van de klachten van Melder te komen.

Doordat Melder zich gedurende zijn dienstbetrekking niet gehoord en voldoende serieus genomen heeft gevoeld, heeft hij aangegeven zich genoodzaakt gevoeld te hebben na beëindiging van zijn dienstverband aandacht te blijven vragen voor de door hem aangekaarte kwesties. Melder heeft zijn klachten in de periode vanaf 2017 daarom tevens neergelegd bij politiek-bestuurlijke partijen, zoals het ministerie van Financiën, de staatssecretaris en minister van Financiën en de Tweede Kamer. Op 21 januari 2020 is Melder uitgenodigd voor een gesprek met de minister van Financiën.

### 5.6.2 Tot 2020 ontbreekt formele melding misstand

De voor onderzoeksperspectieven 2 en 3 relevante beleidskaders betreffen het 'Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie', het 'Protocol Integriteitsonderzoeken Belastingdienst', de 'Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst' en de normen die voortvloeien uit goed werkgeverschap en goed werknemerschap.

Wij hanteren, in overeenstemming met de juridische beoordeling zoals uitgevoerd door het ministerie van Financiën, het 'Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie' als uitgangspunt voor de toetsing van de in onderzoeksperspectief 2 en 3 betrokken aspecten aan de formeel ingerichte procedures. Voor zover relevant zullen onderdelen van de overige beleidskaders echter ook worden aangehaald.

### *Melding*

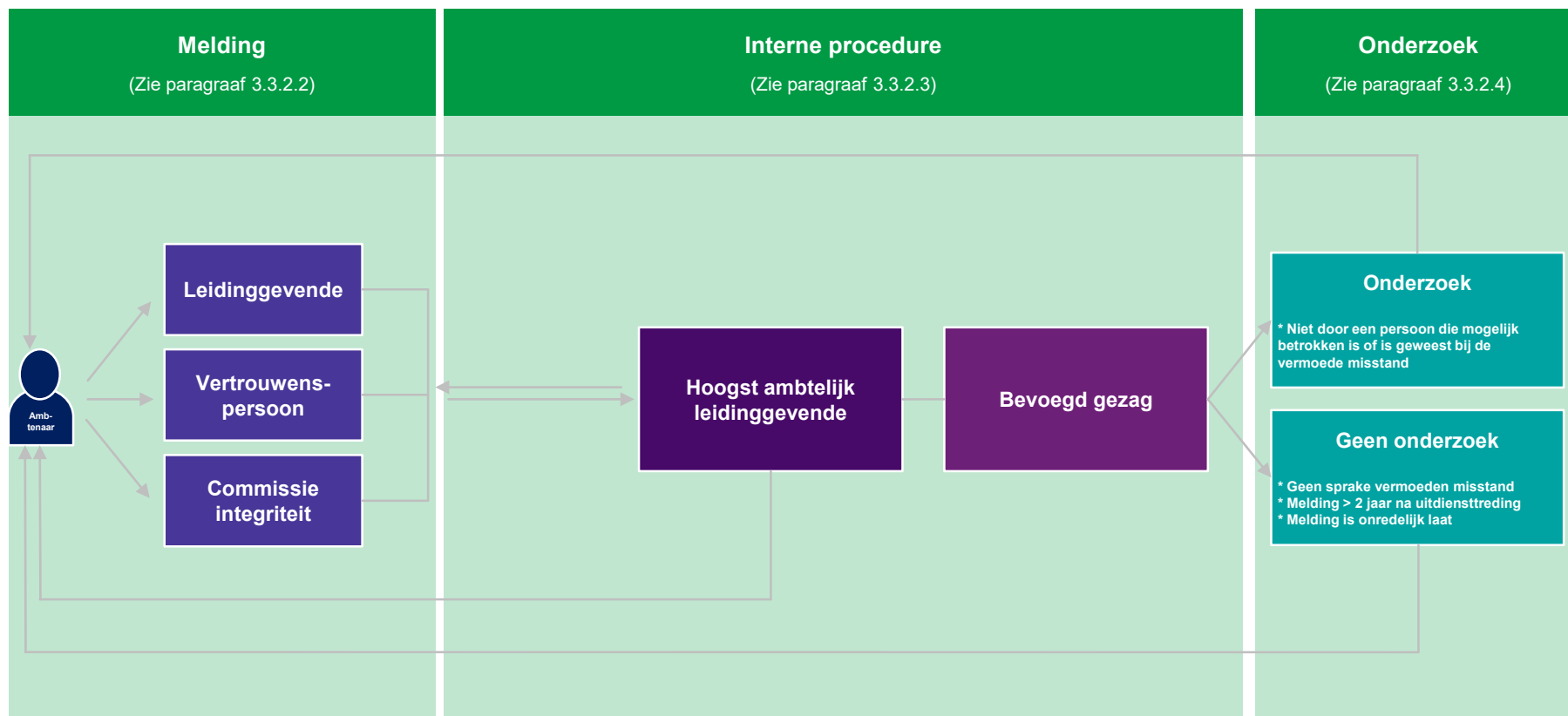
Uit het 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie' blijkt dat onder een 'vermoeden van een misstand' onder meer wordt verstaan het op redelijke gronden gebaseerde vermoeden van een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels. Uit het besluit blijkt niet wat de definitie van 'redelijke gronden' is.

De door Melder geuite vermoedens hebben onder meer betrekking op het niet naleven van wettelijke vereisten zoals gesteld in de Awb ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften van burgers. Op basis van de door KPMG uitgevoerde werkzaamheden ten aanzien van in het onderzoek betrokken bescheiden valt op dat Melder in schriftelijke communicatie verschillende keren spreekt over een 'melding van een misstand', 'melding van onregelmatigheid' en 'klachten'. Melder heeft tijdens een interview echter verklaard formeel geen melding te hebben gedaan van de door Melder aangekaarte kwesties.

Uit de in hoofdstukken 5.3 en 5.4 opgenomen feitenreconstructies blijkt dat Melder in de periode van 2012-2017 zijn vermoedens van misstanden (meerdere malen) heeft geuit bij diverse leidinggevend en andere functionarissen in de lijn naar boven. Tevens heeft Melder zijn vermoedens besproken met een functionaris die klachten behandelt, functionarissen vanuit de directies HR en Vaktechniek en een functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon.

Op de volgende pagina is de grafische weergave van de diverse stappen voor het melden van een vermoeden van een misstand op basis van het besluit herhaald. Uit het Besluit blijkt dat een ambtenaar bij een vermoeden van een misstand hiervan melding kan doen bij zijn leidinggevende, bij een vertrouwenspersoon, of rechtstreeks bij de Commissie integriteit overheid. Melder heeft zijn vermoedens van een misstand in de periode 2012-2017 conform het Besluit (verschillende keren) aangekaart bij leidinggevend, evenals bij een functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon.

# 5.6 Bevindingen OP2 en OP3 | Bevindingen klacht 6



Figuur 6: Generieke processtappen binnen Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie – opnieuw weergegeven

## 5.6 Bevindingen OP2 en OP3 | Bevindingen klacht 6

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat functionarissen het in de praktijk over het algemeen lastig vinden om te bepalen wanneer de sfeerovergang plaatsvindt waardoor conform het Besluit sprake is van een (vermoeden van) een misstand, schending of voorval. Met sfeerovergang wordt in dit kader bedoeld op enerzijds de situatie waarin geen sprake is van een melding van (een vermoeden van) een misstand, bijvoorbeeld in de situatie dat een functionaris alleen zijn zorgen informeel komt uiten, en anderzijds de situatie anderzijds wanneer wel sprake is van een melding van (een vermoeden van) een misstand.

Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat functionarissen die met Melder hebben gesproken individueel niet hebben geconcludeerd dat sprake was van een 'melding van een vermoeden van een misstand' die door de betreffende persoon gemeld diende te worden. Dit kan voortkomen uit het feit dat de functionaris de melding niet heeft herkend als een melding van een vermoeden van een misstand of individueel de afweging heeft gemaakt dat de melding geen vermoeden van een mogelijke misstand betrof.

Op basis van interviews met leidinggevenden en de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon hebben wij begrepen dat de door Melder aangekaarte kwestie(s) door hen niet zijn geformaliseerd in (de registratie van) een melding van een (vermoeden van een) misstand. Tevens zijn in de systemen EH&S en RAI geen registraties van de door Melder tijdens en na zijn dienstbetrekking gecommuniceerde klachten aangetroffen. Tijdens het onderzoek is geen communicatie of vastlegging van afwegingen aangetroffen of de melding wel of niet diende te worden geregistreerd als formele melding zoals beschreven in het Besluit.

### *Interne procedure*

Uit ons onderzoek is gebleken dat de klachten van Melder, als onderdeel van de procedure zoals omschreven in het Besluit, niet door leidinggevenden of een vertrouwenspersoon schriftelijk kenbaar zijn gemaakt aan de hoogste ambtelijke leidinggevende. Dit kan het gevolg zijn van de in de voorgaande paragraaf beschreven constatering dat de door Melder aangekaarte

kwestie(s) door hen niet zijn geformaliseerd in (de registratie van) een formele 'melding'.

Volledigheidshalve merken wij op dat uit de tijdlijn in hoofdstuk 5.3 blijkt dat, ondanks dat de voorgenoemde melding aan het bevoegd gezag uitbleef, Melder zelf contact heeft gezocht met functionarissen hoger in de lijn. Ook dit contact heeft niet, mogelijk onder afstemming met de personen die Melder in een eerder stadium conform het Besluit reeds had benaderd, geleid tot een formele registratie van de melding van vermoede misstanden.

Zoals in hoofdstuk 5.3 beschreven, is uit de interviews gebleken dat enkele van de door Melder geuite klachten tevens door andere medewerkers zijn aangekaart bij leidinggevenden in de periode dat Melder werkzaam was voor de Belastingdienst. Naar wij hebben begrepen heeft ook voorgaande niet geleid tot een formele registratie van een 'melding'.

### *Onderzoek*

Op basis van het voorgaande zijn geen indicaties gebleken dat de door Melder geuite klachten, voorafgaand aan 2020, zijn aangemerkt als 'melding van een vermoeden van een misstand', een 'integriteitsschending' of een 'buitengewoon voorval'. Dit is waarschijnlijk de reden dat nader onderzoek conform het Besluit naar de door Melder geuite klachten is uitgebleven.

### *Formele procedure eind januari 2020 gestart*

Melder is per 28 april 2016 uit dienst getreden. In november 2019 stuurt Melder een brief aan de vaste commissie voor Financiën en de minister van Financiën om hen te informeren over de misstanden die speelden bij de Belastingdienst tijdens het dienstverband van Melder.

Naar aanleiding van een gesprek met onder meer de minister van Financiën de dato 21 januari 2020 zijn de door Melder geuite klachten aangemerkt als de 'melding van een vermoeden van een misstand'. Vervolgens heeft de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën opdracht gegeven in overeenstemming met het Besluit een oriënterend onderzoek uit te voeren naar betreffende melding.

## 5.6 Bevindingen OP2 en OP3 | Bevindingen klacht 6

### 5.6.3 Vervolgacties naar aanleiding van dialoog Melder (niet leidend tot formele melding van een misstand)

De door Melder geuite klachten zijn, zoals in voorgaande passages beschreven, voorafgaand aan 2020, niet aangemerkt als 'melding van een misstand', 'integriteitsschending' of een 'buitengewoon voorval'. Nader onderzoek naar de klachten is daaruit voortvloeiend uitgebleven. Binnen de onderhavige onderzoeksperiode zijn echter wel enkele vervolgacties te onderkennen naar aanleiding van het aanklaarten van kwesties door Melder, onder andere:

1. het toewijzen van een eerste aanspreekpunt voor Melder;
2. een inhoudelijke reactie op door Melder geuite klachten door een functionaris die klachten behandelt;
3. de uitnodiging aan Melder bij te dragen aan verbeteringsuggesties;
4. de doorverwijzing van Melder naar een functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon.

Bovenstaande vervolgacties zijn in de volgende paragrafen beknopt nader toegelicht.

#### *Toewijzing eerste aanspreekpunt voor Melder*

Melder heeft in de periode 2012-2014 een zogenaamd 'eerste aanspreekpunt' toegewezen gekregen binnen de Belastingdienst. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat de toewijzing van een eerste aanspreekpunt als doel heeft gehad Melder te helpen om te gaan met zaken waarover Melder zijn bedenkingen had.

#### *Inhoudelijke reactie functionaris die klachten behandelt*

Door Melder zijn in 2012 schriftelijk klachten neergelegd bij de functionaris die klachten behandelt. Melder heeft onder meer klachten omtrent het hervatten van invordering Toeslagen na kennisgeving van vervallen van uitstel bij de functionaris gedeponeerd. Uit de e-mailwisseling tussen Melder

en de functionaris die klachten behandelt kan opgemaakt worden dat de functionaris in beginsel een mogelijke verklaring geeft voor de door Melder aangegeven problematiek en Melder verzoekt de problematiek nader toe te lichten, mede aan de hand van voorbeelden.

Uit de e-mailcorrespondentie tussen Melder en de functionaris die klachten behandelt in 2012 blijkt dat de door Melder aangekaarte kwestie intern nader is uitgezocht. Door de functionaris is, na de beoordeling van de door Melder aangedragen dossiers en navraag bij een invorderaar, per e-mail voorzien in een verklaring van de door Melder aangedragen kwestie. Uit de e-mailcorrespondentie blijkt dat Melder vervolgens vasthoudt aan de zienswijze dat men vermoedelijk grote aantallen uitstellen van betalingen heeft ingetrokken om achterstanden zo snel mogelijk weg te werken.

#### *Vaktechnisch aanspreekpunt*

Uit geanalyseerde e-mailcorrespondentie blijkt dat Melder in februari 2015 een gesprek heeft gehad met een functionaris vanuit de directie HR tezamen met een leidinggevende Vaktechniek. Vervolgacties naar aanleiding van het gesprek met Melder zijn gericht geweest op verbeteringsuggesties die zouden moeten leiden tot een verbeterde klantbehandeling van met name toeslaggerechtigden bij bezwaar en invorderingsprocedures.

In e-mails zoals verstuurd door een functionaris van de directie HR komt tot uiting dat met Melder is afgesproken dat de leidinggevende Vaktechniek Melder in contact zou brengen met een medewerker van de directie Vaktechniek. Tevens zou tijdens het gesprek de naam zijn genoemd van een vaktechnisch aanspreekpunt van voor de invordering. Via deze persoon zou Melder, zo licht de functionaris van de directie HR toe, waar nodig contact kunnen leggen met één van de Vaktechnische Coördinatie-teams van de directie MKB.

## 5.6 Bevindingen OP2 en OP3 | Bevindingen klacht 6

Ook meldt de medewerker van de directie HR in een e-mail dat Melder is uitgenodigd om verdere input te geven aan 'Trigger', een destijds nieuwe digitale ideeënbuis. Tot slot wordt duidelijk dat de functionaris van de directie HR heeft toegezegd na te gaan wat de mogelijkheden voor Melder zijn om werkzaamheden te blijven verrichten ten behoeve van het LIC, waartoe tevens contact opgenomen zou worden met de leidinggevende van Melder.

Wij merken op dat op basis van de door ons verrichte onderzoekswerkzaamheden niet duidelijk is geworden in hoeverre Melder gebruik heeft gemaakt van de door de functionarissen van de directies HR en Vaktechniek aangeboden opties.

### *Doorverwijzing Compliance Officer/Vertrouwenspersoon*

Op basis van interviews en in ons onderzoek betrokken bescheiden is KPMG geïnformeerd dat Melder in 2016, naar aanleiding van verscheidene gesprekken met de DG van de Belastingdienst, is doorverwezen naar een functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon. Uit e-mailcorrespondentie blijkt dat door de DG van de Belastingdienst naar betreffende functionaris is verwezen als zijnde 'de compliance officer'.

Op basis van een interview met betreffende functionaris heeft KPMG begrepen dat de functionaris Melder destijds, op verzoek van de DG van de Belastingdienst heeft benaderd vanuit de rol van Compliance Officer, niet vanuit zijn rol als Vertrouwenspersoon. Uit het Besluit kan opgemaakt worden dat een functionaris met de rol van Vertrouwenspersoon expliciet wordt aangemerkt als een functionaris bij wie melding kan worden gedaan van het vermoeden van een misstand.

Op basis van de door KPMG uitgevoerde werkzaamheden komt naar voren dat de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon zichzelf in eerste instantie aan Melder heeft geïntroduceerd in zijn rol als Compliance Officer. Later, voorafgaand aan het gesprek dat begin 2017 heeft plaatsgevonden met Melder, heeft betreffende

functionaris aangegeven dat het aanbod om met Melder in gesprek te gaan in de rol van Vertrouwenspersoon van de Belastingdienst vanzelfsprekend van kracht blijft.

Op basis van een interview met betreffende functionaris hebben wij begrepen dat Melder één keer met de functionaris heeft gesproken. De functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon heeft Melder naar aanleiding van het gesprek laten weten niets voor Melder te kunnen betekenen. Tevens hebben wij begrepen dat de functionaris de door Melder aangekaarte kwesties niet heeft aangemerkt als een 'formele melding', omdat hij hiertoe geen aanleiding zag.

Op basis van een interview met de functionaris met de rol van Compliance Officer en Vertrouwenspersoon hebben wij begrepen dat betreffende functionaris vanuit zijn rol periodiek rapporteerde aan de DG van de Belastingdienst. De jaarlijkse rapportages werden gedeeld met de top van de Belastingdienst. De functionaris heeft aangegeven te verwachten dat over de door Melder aangedragen kwesties niet op individueel niveau is gerapporteerd in de periodieke rapportages die hij vanuit zijn rol als vertrouwenspersoon periodiek intern deelde en deze kwesties daarmee niet nader tekstueel zijn geduid.

Op basis van de in het kader van ons onderzoek verrichte werkzaamheden is niet gebleken dat de door Melder geuite klachten vóór 2020 zijn beschouwd of geregistreerd als een formele melding. Nader onderzoek, uit hoofde van ingerichte beleidskaders, is vervolgens uitgebleven. De beperkte reactie op en opvolging van de door Melder aangekaarte (vermoede) misstanden hebben erin geresulteerd dat Melder zich genoodzaakt heeft gevoeld ook na zijn uitdiensttreding aandacht te blijven vragen voor de misstanden.



## 5.6 Bevindingen OP2 en OP3 | Bevindingen klacht 6

### 5.7 Juridische duiding

Op basis van de juridische beoordeling die in november 2019 door het ministerie van Financiën is opgesteld merken wij op dat ten aanzien van deze klacht de volgende overweging is vastgelegd:

*“Indien en voor zover – zoals Melder stelt – inhoudelijk niet op zijn klachten is ingegaan en dat voorts geen onafhankelijke derde is ingeschakeld om naar de klachten te kijken, is dit onrechtmatig. Het bevoegd gezag is verplicht om, na melding van het vermoeden van een misstand, een onderzoek in te stellen. Dit onderzoek mag niet worden verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoede misstand.”*



# Bijlagen



# Bijlage I

## Verrichte werkzaamheden

# I | Verrichte werkzaamheden

## I.1 Introductie

De opdracht is gefaseerd uitgevoerd. Gedurende de uitvoering van de opdracht onderscheiden wij de volgende vier fasen: voorbereiding (fase 1), informatieverzameling (fase 2), onderzoeksfase (fase 3) en rapportage (fase 4).

## I.2 Projectmanagement

Bij de uitvoering van ons onderzoek heeft tweewekelijks een formeel overlegmoment met de begeleidingscommissie plaatsgevonden die werd voorgezeten door de pSG. De commissie bestond uit afvaardigingen vanuit het ministerie van Financiën, Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen en een afvaardiging vanuit het onderzoeksteam van KPMG. Gedurende het onderzoek heeft daarnaast frequent afstemming plaatsgevonden tussen OIF en KPMG over de voortgang van het onderzoek.

Tijdens het onderzoek heeft frequent afstemming plaatsgevonden met Melder. De informatie die door hem is aangeleverd is in beschouwing genomen bij de uitvoering van ons onderzoek. Volledigheidshalve wordt verwezen naar bijlage II, alwaar de door Melder aanvullend aangedragen onderwerpen en observaties zijn samengevat.

## I.3 Fase 1 – voorbereiding

Tijdens de voorbereidende fase van ons onderzoek zijn onder andere navolgende werkzaamheden verricht:

- maken van concrete werkafspraken tussen het kernteam van KPMG en de begeleidingscommissie;
- inrichten van een beveiligde digitale werkomgeving voor het projectteam ten behoeve van efficiënte en veilige kennis- en informatie-uitwisseling; en
- interviews inplannen en voorbereiden op basis van beschikbare documentatie (voor zover beschikbaar bij aanvang van ons onderzoek).

## I.4 Fase 2 – informatieverzameling

Tijdens de informatieverzameling ten behoeve van ons onderzoek zijn onder andere navolgende werkzaamheden verricht:

- kennisnemen van het oriënterend onderzoek van OIF omtrent de klachten van Melder en de daaropvolgende adviesnotitie aan de pSG;
- kennisnemen van de juridische beoordeling van de brandbrief van Melder d.d. 13 november 2019 die in opdracht van de pSG ministerie van Financiën is opgesteld;
- kennisnemen van berichtgeving rondom de melding van misstand N;
- kennisnemen van wettelijke kaders voor zover gerelateerd aan de melding, waaronder:
  - Algemene wet bestuursrecht (Awb) op relevante onderdelen;
  - Algemene wet en uitvoeringsbesluit inkomensafhankelijke regelingen (Awir);
  - Algemene wet en uitvoeringsbesluit inzake rijksbelastingen;
  - Leidraad Invordering 2008;
  - Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie;
  - Ambtenarenwet; en
  - Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- houden van een aantal oriënterende interviews met de voor dit onderzoek relevante (oud-)functionarissen van de Belastingdienst;
- opvragen van de voor dit onderzoek relevante beleidsdocumentatie en procesinrichtingen binnen Belastingdienst/Toeslagen en meer specifiek Project Invordering Toeslagen; en
- houden van een oriënterend gesprek met Melder op 16 september 2020.

# I | Verrichte werkzaamheden

## I.5 Fase 3 – onderzoeksfase

Tijdens de onderzoeksfase van ons onderzoek zijn onder andere navolgende werkzaamheden verricht:

- analyseren van de door ons verkregen (beleids)documentatie, waaronder
  - beschrijvingen van de organisatiestructuur;
  - beschikbare relevante beleidsdocumentatie binnen Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen;
  - beschikbare relevante procesinrichtingen binnen Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen;
  - beschikbare relevante werkinstructies binnen Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen;
  - beschikbare relevante vastleggingen van beleidskeuzes en besluitvorming ten aanzien van bezwaarprocedures en meldingen van misstanden die binnen Belastingdienst/Toeslagen zijn gemaakt;
  - personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst; en
  - reglement Personeelsvoorschriften Belastingdienst.

Bij de documentenanalyse is waar nodig aanvullende documentatie opgevraagd. Niet in alle gevallen kon deze informatie eenduidig worden achterhaald, waaronder:

- vastleggingen van beleidskeuzes en besluitvorming die specifiek binnen Project Invordering Toeslagen zijn gemaakt;
- houden van 23 verdiepende interviews met de voor dit onderzoek relevante (oud-)functionarissen van de Belastingdienst, waaronder:
  - functionarissen die destijds werkzaam zijn geweest binnen Project Invordering Toeslagen;
  - functionarissen die vanuit vaktechnisch oogpunt een rol hebben gehad binnen Project Invordering Toeslagen, Toeslagen en/of Belastingdienst;
  - direct en indirect leidinggevenden van Melder, waaronder ook een aantal ambtelijk verantwoordelijken werkzaam bij bovenliggende

organisatieonderdelen van Project Invordering Toeslagen; en

- functionarissen die zijn betrokken bij de opvolging van de brandbrief die Melder in november 2019 heeft verstuurd aan de minister van Financiën.

Van de interviews zijn gespreksnotities opgesteld die ter feitelijke afstemming en voor akkoord bij de geïnterviewden zijn teruggelegd;

- opstellen van onze eerste observaties;
- houden van een interview met Melder op 30 november 2020 om onze observaties aan hem voor te leggen; en
- voorleggen van een aantal observaties aan (oud-)functionarissen ter feitelijke afstemming.

Tijdens het onderzoek hebben we een groot aantal (beleids)documenten ontvangen die (mogelijk) relevant zijn binnen de context van het onderzoek. In de gevallen dat we meerdere versies hebben ontvangen, hebben we in principe de versie gebruikt die geldig was aan het begin van onze onderzoeksperiode (2012). In deze rapportage wordt zo specifiek mogelijk vermeld welke versie is gebruikt.

# I | Verrichte werkzaamheden

Aanvullend op de initieel geplande onderzoekswerkzaamheden heeft opdrachtgever ons verzocht om tezamen met een functionaris van het team Domein Analytics Toeslagen (D.A.T.) van Belastingdienst/Toeslagen een data-analyse uit te voeren om waar mogelijk te kunnen kwantificeren in welke mate bepaalde zaken beschreven in de klachten van Melder zich hebben voorgedaan. Hiertoe hebben wij navolgende werkzaamheden verricht:

- kennisnemen van het relevante IT-landschap en de diverse systemen die daarbinnen tijdens de onderzoeksperiode werden gebruikt;
- op basis van meerdere gesprekken de analyse mogelijkheden voor de door de functionaris van het Belastingdienst/Toeslagen uit te voeren data-analyse bepalen;
- tussentijdse afstemming met betrokken functionaris van Belastingdienst/Toeslagen over voortgang en eventuele beperkingen in de uit te voeren data-analyse;
- kennisnemen van de door de functionaris van Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerde werkzaamheden en achterliggende overwegingen; en
- kennisnemen van de uitkomsten van de door de functionaris van Belastingdienst/Toeslagen verrichte data-analyse.

## I.6 Fase 4 – rapportage

Tijdens de rapportagefase van ons onderzoek zijn onder andere navolgende werkzaamheden verricht:

- opstellen van de conceptrapportage op basis van de door ons verrichte werkzaamheden;
- ter feitelijke afstemming voorleggen van onze conceptrapportage aan opdrachtgever op 29 januari 2021. De reactie van opdrachtgever, ontvangen op 5 februari 2021, is in beschouwing genomen bij het opstellen van de conceptrapportage d.d. 16 februari 2021;

- ter feitelijke afstemming voorleggen van onze conceptrapportage aan Melder op 17 februari 2021. De reactie van Melder, ontvangen op 27 februari 2021, is in beschouwing genomen bij het opstellen van de conceptrapportage d.d. 10 maart 2021; en
- ter finale afstemming voorleggen van onze conceptrapportage aan opdrachtgever op 10 maart 2021.

Op 16 maart 2021 heeft KPMG een definitieve versie van de rapportage gedeeld met opdrachtgever.



# Bijlage II

Onderwerpen voor mogelijk nader  
onderzoek

# II Onderwerpen voor mogelijk nader onderzoek

## II.1 Introductie

Conform de offerteaanvraag 'Integriteitsonderzoek melding misstand N' d.d. 14 juli 2020 omvat de opdracht het doen van een onderzoek om te komen tot de drie onderzoeksperspectieven zoals beschreven in de tussentijdse rapportage van OIF d.d. 5 mei 2020. Deze onderzoeksperspectieven hebben betrekking op de melding van Melder 1.

In II.2 wordt een samenvatting per onderwerp gegeven van de door Melder aangedragen observaties en mogelijk aanvullende onderwerpen voor onderzoek.

In II.3 wordt aandacht besteed aan mogelijk aanvullend uit te voeren werkzaamheden ten aanzien van de data-analyses.

Hierbij wordt opgemerkt dat het aan opdrachtgever is om te overwegen of en in hoeverre deze onderwerpen en observaties in aanmerking komen voor een eventueel aanvullend onderzoek.

## II.2 Samenvatting per onderwerp door Melder aangedragen onderwerpen en observaties

Melder heeft gedurende het onderzoek meermaals mogelijk aanvullende onderwerpen voor het onderzoek aangedragen aan OIF en KPMG. Opdrachtgever heeft besloten om de door Melder aangedragen aanvullende onderwerpen niet in het huidige onderzoek op te nemen, omdat de voorkeur is gegeven het onderzoek op dit moment niet verder te verbreden, maar eerst de voorliggende onderzoeksvragen te beantwoorden. Vanuit deze geïnformeerde positie kunnen vervolgbesluiten worden genomen over mogelijk vervolgonderzoek.

In deze bijlage II.2 zijn delen van de e-mailcommunicatie met Melder opgenomen. Bij de weergave in II.2 is de inhoud van elk van de e-mails van Melder samengevat. Hoewel getracht is om de standpunten zo goed en beknopt mogelijk weer te geven, kan onverhoopt een nuancering zijn weggevallen.

### *'Persoonlijke verantwoordelijkheid'*

In zijn e-mail d.d. 4 september 2020 met onderwerp 'In Gesprek, Ja/Nee' beschrijft Melder:

Niemand kan persoonlijk verantwoordelijk worden gehouden voor dit debacle volgens voormalig Staatssecretaris Menno Snel.  
Om te huilen!

Ja als je onderzoek gaat doen wilt weten in hoeverre ook de Politiek afwist wat er zich achter de gesloten deuren van de Belastingdienst zich afspeelden, dan kan ik je verzekeren dat het antwoord daarop is, JA!  
Kun je daarmee je persoonlijke verantwoordelijkheid zomaar naast je neerleggen?

### *Persoonlijke integriteit/normen&waarden*

Wanneer we als volwassenen onze eigen normen en waarden ontwikkelen (of deze overnemen van anderen) neemt de kwestie van persoonlijke integriteit sterk aan belang toe in onze zelfreflectie.

In zijn e-mail d.d. donderdag 19 november 2020 met onderwerp 'Bijzonder aandachtspunt t.b.v. het LIC-onderzoek' beschrijft Melder:

Het invorderingsproces in een versneld tempo afdoen, dat levert geld op!  
Dat dit ten kosten v/d rechten v/d burger gaat, ten koste van de oprechtheid v/d medewerkers och dat waait wel over.

Dit valt duidelijk onder het kopje "Onbehoorlijk Bestuur". Ik kan me niet voorstellen dat het O.M. uiteindelijk tot een andere slotconclusie zal komen en als die er al is er niet veel van zal afwijken.



## II Onderwerpen voor mogelijk nader onderzoek

### *'Vernietiging van dossiers'*

In zijn e-mail d.d. 22 september 2020 met onderwerp 'AO / IC (Administratieve Organisatie / Interne Controle)/overwegingen tbv het onderzoek' beschrijft Melder:

Informatie kan nooit uit het systeem verwijderd worden, wel op een andere plaats terecht komen. Als het verwijderd zou kunnen worden, wat niet mogelijk is, dan zou het Systeem niet meer bruikbaar zijn!!

[...]

Als ik het goed heb gelezen wordt aan een dossier automatisch het jaar waarin het vernietigd kan gaan worden eraan gekoppeld.

Een Toeslagendossier krijgt dus een V12" status, wat inhoudt dat het pas na 12 jaar vernietigd mag gaan worden!!

Dan zit ik gewoon even logisch te redeneren dat als die wettelijk vastgestelde termijn niet in acht wordt genomen je kunt stellen dat er "Iemand" tussentijds persoonlijk een druk op de knop heeft gegeven, tegen beter weten in!!!

Dus kun je stellen dat hier willens en wetens, bewust bewijsmateriaal is vernietigd om openbaarmaking te voorkomen lijkt mij zo.

In zijn e-mail d.d. 10 november 2020 met onderwerp 'WvS' schrijft Melder onder andere:

Vorig jaar heeft de belastingdienst via de media ook laten weten dat bezwaardossiers waar [Melder] het over heeft niet meer te traceren zijn. Toevallig of toch niet? Puur toeval?

Ik zou het op prijs stellen als het onderzoek zich ook richt op de dossiers die volgens een onbekende woordvoerder v/d belastingdienst, vorig jaar via de media te melden had dat deze niet meer te traceren zouden zijn. Hoe is het mogelijk, terwijl er een wettelijke bewaarplicht geldt, dat bewijsmateriaal zomaar in het niets is verdwenen. Dit schreeuwt om opheldering. Bewaarplicht dat behoeft geen uitleg. Iedere ambtenaar is daar mee vertrouwd.

Hoe het mogelijk is dat er vele bezwaarschriften illegaal zijn vernietigd! Hoe het mogelijk is dat de bewaarplicht, al dan niet bewust, in acht is genomen. Hoe simpel kan het zijn!

Vreemd of toch niet zo vreemd dat [lid Tweede Kamer] een soortgelijke ervaring/aanvaring met het Management heeft gehad.

Ik denk dan ook dat het goed aansluit bij de illegaal vernietigde bezwaarstukken waar [lid Tweede Kamer] op doelt.

Het lijkt mij danook niet verkeerd om reden dat art.361 v/h Wetboek van strafrecht hier ter discussie staat beide door het O.M. in onderzoek wordt genomen.

Bewijsmateriaal opzettelijk vernietigd. Artikel 361 v/h Wetboek van strafrecht is daar heel duidelijk, stellig in. <https://maxius.nl/wetboek-van-strafrecht/artikel361>

## II Onderwerpen voor mogelijk nader onderzoek

### *'Vernietiging van dossiers'*

In zijn e-mail d.d. 10 december 2020 met onderwerp 'Vroegtijdige vernietigde dossiers, zijn deze nog te achterhalen? / Personen komen niet voor in de administratie, kunnen niet getraceerd worden!!!' beschrijft Melder:

Vernietigde dossiers daar valt nog wel het e.e.a. te achterhalen maar wat als een dossier nimmer in de administratie van de belastingdienst opgenomen is geweest? Dan bestaat zo'n dossier domweg gewoon niet, toch? Maar je hebt als medewerker wel deze bezwaardossiers behandeld!!!

Als de dossiers daadwerkelijk gearhiveerd zijn, vermoedelijk wel te traceren. In ieder geval vast gesteld kunnen worden waarom ze vernietigd zijn, [...] Maar dan moeten ze wel gearhiveerd zijn en dat zou zo maar eens kunnen zijn dat deze dossiers welke als een verzoek om informatie zijn afgedaan misschien wel eens nooit geadministreerd zijn, dus er ook geen archiefbestand van bestaat. (

Dus eigenlijk niet eens bestaan? De volgende opmerking zette mij tot nadenken. "Niet te traceren in de administratie, zie hieronder. Wat wilde ze hiermee aangeven vroeg ik me nu pas af.

Als personen (BSN-nummers al niet in de administratie te traceren zijn zoals de belastingdienst stelt dan denk ik dat je ook geen dossier kunt terugvinden in de administratie. Beiden zijn aan elkaar gekoppeld., Dan duidt dit n.m.m zeker niet op vernietiging?

In zijn e-mail d.d. 11 december 2020 met onderwerp 'Re[2]: Vroegtijdige vernietigde dossiers, zijn deze nog te achterhalen? / Personen komen niet voor in de administratie, kunnen niet getraceerd worden!!!' schrijft Melder onder andere:

Het onderzoek waar de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed zich mee ophoud betreft de 9000 dossiers waar de media uitgebreid over heeft bericht.

Dat zijn niet de dossiers waar ik op doel. Zie hieronder. In november 2019 heeft de belastingdienst/Toeslagen uit hoofde van ?????? gereageerd op de uitzending van RTL Nieuws waarin ik o.m. de zgn. vereenvoudigde afdoening van bezwaren aankaarte. Zij erkende dat dit had plaatsgevonden, maar ook dat de personen niet meer in de administratie te traceren waren. U was daar inmiddels ook achter gekomen. Vervolgens gaf ik aan dat er waarschijnlijk toch nog een mogelijkheid bestond om deze te achterhalen. U was benieuwd vandaar dat ik u nu op het idee bracht om contact op te nemen met genoemde Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

***Die 9000 dossiers zouden vroegtijdig zijn vernietigd in mijn ogen is er wezenlijk verschil met de opmerking aan mijn adres dat, ik citeer: """"De personen die met deze vereenvoudigde werkwijze zijn geconfronteerd kunnen helaas niet meer worden getraceerd in de administratie""""***

## II Onderwerpen voor mogelijk nader onderzoek

### *'Spookbewoning'*

In zijn e-mail d.d. 7 december 2020 met onderwerp '41066 Nr. 259 Brief van de staatssecretaris van Financiën E.D. Wiebes Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal / Verschoonbaar verzuim./ telefonisch afdoen bezwaar' beschrijft Melder onder andere:

spookbewoning, dossiers van voor 2015, hoe zijn deze, in de sfeer van dienstverlening, waar de mond van overloopt, opgepakt en waarbij is gebleken dat de Belastingdienst/Toeslagen steken heeft laten vallen deze inmiddels ook gerectificeerd zijn en zo nee, waarom niet?;

(...)

Ja, de klanten van voor 2015 waar ik op doel hadden reeds bezwaar bij de afdeling Heffing ingediend tegen de aanslag HT, jaren terug dus reeds uitspraak op ontvangen. De mededeling toegestuurd kregen dat hun bezwaar ongegrond was. Het Invorderingsproces zijn intrede deed. Zij vervolgens ook nog eens in een later stadium wederom bezwaar aantekende tegen de opgelegde invorderingsrente, daarbij nog een laatste poging ondernomen om de belastingdienst/Toeslagen er met nadruk op te wijzen, dat er sprake was van spookbewoning. Dat die medebewoner niet op ZIJN Feitelijke adres verbleef. Dat deze bezwaarschriften waar ik in eerder ingediende correspondentie al op attendeerde vervolgens domweg als een verzoek om informatie, naar mijn bescheiden mening, WILLENS EN WETENS, werden afgedaan. In strijd met Wet- en regelgeving. Dit laatste hoeft geen betoog, dat spreekt voor zichzelf.

Ik maak u erop attent dat de periode waarover ik het heb, zeker de jaren 2009 t/m 2014 betreft.

Melder heeft gedurende het onderzoek meermaals mogelijk aanvullende onderwerpen voor het onderzoek aangedragen aan OIF en KPMG, zie hiervoor de voorgaande paragrafen. Volledigheidshalve vermelden wij nogmaals dat Opdrachtgever heeft besloten om de door Melder aangedragen aanvullende onderwerpen niet in het huidige onderzoek op te

nemen, omdat de voorkeur is gegeven het onderzoek op dit moment niet verder te verbreden, maar eerst de voorliggende onderzoeksvragen te beantwoorden. Vanuit deze geïnformeerde positie kunnen vervolgbesluiten worden genomen over mogelijk vervolgonderzoek.

### *Nagaan overige meldingen*

Onder andere in zijn e-mail d.d. 15 september 2020 met onderwerp 'aanvullende gespreksinformatie' beschrijft Melder ten aanzien van andere meldingen en melders:

'Geachte [Onderzoekers van KPMG],

Vooruitlopend op ons gesprek woensdag 16 sept a.s. heb ik de stoute schoenen aan getrokken en ben ik nog even met [Journalist] in gesprek geweest. Was benieuwd of er naast mij persoonlijk nog andere medewerkers belastingdienst aan de bel hadden getrokken.

Jazeker maar niemand die direct in beeld wil verschijnen uit angst voor represaillemaatregelen!

Ik vind het van wezenlijk belang dat jullie van zijn reactie voorafgaand aan ons gesprek a.s. woensdag op de hoogte zijn, temeer daar ik zijn reactie ook als onderwerp van gesprek wil inbrengen.

[...]

[Reactie journalist]'

We hebben begrepen dat OIF bij Melder heeft aangegeven dat personen zich bij OIF kunnen melden en zij graag met deze personen in gesprek gaan. Naar wij begrepen is hierbij door OIF benadrukt dat er altijd manieren zijn om te melden als men zich in de organisatie niet veilig voelt, zoals bij de CIF of personeelsraadspersonen.

# II Onderwerpen voor mogelijk nader onderzoek

## II.3 Data-analyse

Aanvullend op de initieel geplande onderzoekswerkzaamheden heeft opdrachtgever ons verzocht een data-analyse uit te laten voeren om de door Melder geuite klachten waar mogelijk te kwantificeren. Hiertoe hebben wij de werkzaamheden verricht zoals beschreven in bijlage I.5.

Op basis van de verrichte werkzaamheden en de door het team Domein Analytics Toeslagen (hierna ook: D.A.T.) van Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerde analyses kon geen eenduidige categorisering worden gemaakt om meer in detail een eenduidige indicatie te krijgen van de mate waarin de in de klachten beschreven zaken zich hebben voorgedaan.

In navolging op het door ons verrichte onderzoek is het mogelijk wenselijk om een aanvullend onderzoek te laten uitvoeren, waarbij door middel van aanvullende data-analyses op mogelijk een andere wijze en op basis van aanvullende bronnen wel meer in detail een eenduidige indicatie kan worden verkregen van de mate waarin de in de klachten beschreven zaken zich hebben voorgedaan.

Hierbij wordt opgemerkt dat het aan opdrachtgever is om te overwegen of en in hoeverre een eventueel aanvullende onderzoek dient te worden uitgevoerd.



# Bijlage III

Overige beleidskaders onderzoeksperspectieven 2 en 3

# III Overige beleidskaders OP 2 en 3

## III.1 Introductie

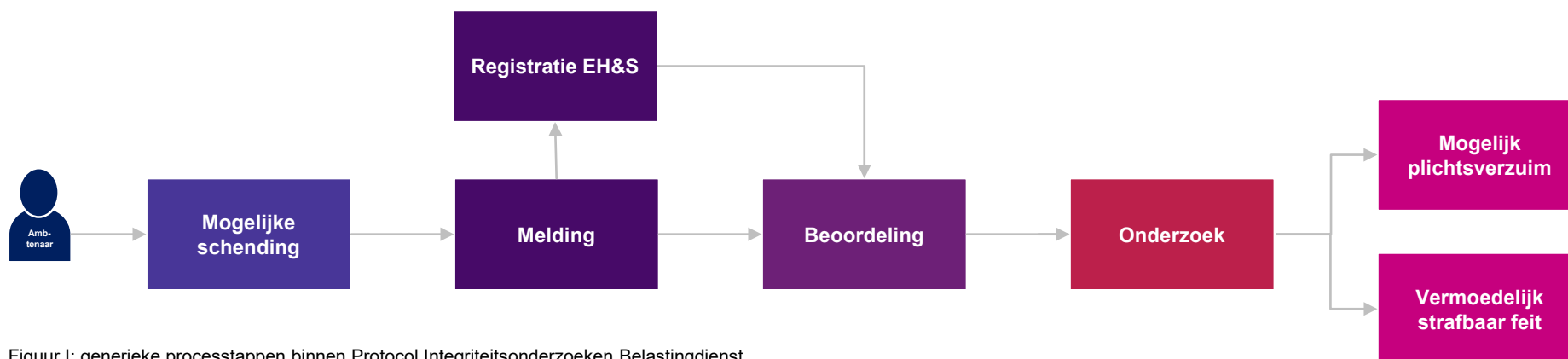
In hoofdstuk 3.3 wordt beschreven dat voor het melden van mogelijke misstanden binnen de Belastingdienst drie beleidskaders van toepassing zijn, waarbij *'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie'* als uitgangspunt is gehanteerd in ons onderzoek ten aanzien van onderzoeksperspectieven 2 *'Hoe is de melder behandeld'* en 3 *'Hoe is met de melding omgegaan'*. In deze bijlage worden de overige relevante beleidskaders ten aanzien van onderzoeksperspectieven 2 en 3 op hoofdlijnen nader toegelicht, te weten:

- *'Protocol Integriteitsonderzoeken Belastingdienst'*;
- *'Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst'*; en
- normen die voortvloeien uit goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap.

## III.2 Protocol Integriteitsonderzoeken Belastingdienst

In het *'Protocol Integriteitsonderzoeken Belastingdienst'* (hierna: Protocol) zijn verschillende aspecten (zie ook figuur I) beschreven die bij het uitvoeren van een onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen relevant zijn. Uit het Protocol blijkt dat bij de totstandkoming van het Protocol gebruik is gemaakt van de *'Handreiking zorgvuldige handhaving'* van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en van de brochure *'Omgaan met integriteitsschendingen'* van de Belastingdienst.

Uit het Protocol kan opgemaakt worden dat misstanden die betrekking kunnen hebben op een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels onder meer aangemerkt kunnen worden als een mogelijke integriteitsschending.



Figuur I: generieke processtappen binnen Protocol Integriteitsonderzoeken Belastingdienst

# III Overige beleidskaders OP 2 en 3

Het Protocol beschrijft onder meer de volgende aspecten:

- op welke wijze een vermoedelijke integriteitsschending gemeld dient te worden;
- hoe de beoordeling van een melding verloopt; en
- op welke wijze onderzoek naar de (vermoedelijke) integriteitsschending plaatsvindt.

De voornoemde aspecten zijn in de volgende paragrafen op hoofdlijnen nader toegelicht en in het procesoverzicht hieronder opgenomen. Daarbij is uitgegaan van het Protocol dat in mei 2014 is vastgesteld door het Managementteam Belastingdienst.

## III.2.1 Melding (vermoedelijke) integriteitsschending

In het Protocol komt tot uiting dat, ondanks dat geen algemene meldplicht bestaat, van medewerkers van de Belastingdienst wordt verwacht dat ze (vermoedens van) een integriteitsschending melden binnen de organisatie. Op grond van 'goed ambtenaarschap' kan van medewerkers worden verwacht dat zij melding doen van incidenten die de integriteit van de Belastingdienst raken.

Uit het Protocol komt naar voren dat medewerkers een melding over een mogelijke integriteitsschending bij voorkeur doen bij hun (direct) leidinggevende. Daarnaast kunnen medewerkers een melding doen bij een vertrouwenspersoon, een intern meldpunt van een organisatieonderdeel of bij het Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV) van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD).

Het Protocol schrijft voor dat elke mondelinge en schriftelijke melding over een vermoedelijke integriteitsschending binnen een week geregistreerd dient te zijn in SAP-applicatie EH&S. Voor meldingen die niet terecht zijn gebleken geldt dat deze jaarlijks, nadat de registratie is gemuteerd als afgedaan, uit het systeem worden verwijderd.

## III.2.2 Beoordeling van (vermoedelijke) integriteitsschending

De vermoedelijke integriteitsschending wordt na registratie onder andere beoordeeld op de volgende aspecten:

- is de melding voldoende betrouwbaar en concreet;
- is de gemelde gedraging een mogelijke integriteitsschending;
- wat is de aard en de ernst van de gemelde schending;
- zijn er aanwijzingen en aanknopingspunten die de melding kunnen onderbouwen; en
- is nader onderzoek noodzakelijk en wat zijn dan de onderzoeksmogelijkheden.

In opdracht van het bevoegd gezag wordt de (vermoedelijke) integriteitsschending beoordeeld door bij voorkeur verschillende personen vanuit een verschillende invalshoek.

In het geval de melding als niet-onderzoekswaardig wordt beoordeeld, wordt deze in SAP-applicatie EH&S aangemerkt als afgedaan. Dit heeft onder meer betrekking op situaties waarbij het gaat om een melding die niets van doen blijkt te hebben met integriteit of als onvoldoende aanknopingspunten bestaan om nader onderzoek te doen.

# III Overige beleidskaders OP 2 en 3

## III.2.3 Onderzoek naar (vermoedelijke) integriteitsschending

Indien de melding van een (vermoedelijke) integriteitsschending als onderzoekswaardig is aangemerkt, wordt conform het Protocol door deskundige onderzoekers onderzoek uitgevoerd dat is gericht op waarheidsvinding. Onafhankelijkheid, objectiviteit, zorgvuldigheid, volledigheid en transparantie zijn daarbij van groot belang, zo blijkt uit het Protocol. Hierbij is aangegeven dat het onderzoek en de onderzoeksmethode daarbij in verhouding dienen staan tot de schending.

In het Protocol komt tot uiting dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het onderzoek worden bepaald door de aard van het onderzoek. Onderscheid is gemaakt tussen een disciplinair onderzoek naar plichtsverzuim en een strafrechtelijk onderzoek. Voor zover mogelijk en gewenst, dient melder te worden geïnformeerd over het resultaat van het onderzoek.

## III.3 Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst

In aanvulling op geldende wet- en regelgeving kent de Belastingdienst op een aantal aspecten een nadere specifieke invulling inzake onder meer gedrag en gedragsregels. De voor het onderzoek relevante uitgave van de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst (hierna: PUB) bevat een hoofdstuk waarin specifieke bepalingen staan opgenomen over integriteitsvraagstukken, die gelden voor medewerkers van de Belastingdienst. Onderdeel van dit hoofdstuk zijn de ‘*regeling vertrouwenspersonen integriteit*’ en ‘*voorschrift buitengewone voorvallen 2004*’. Hieronder zijn beide onderdelen op hoofdlijnen nader toegelicht voor zover van toepassing op onderzoeksperspectieven 2 en 3.

### III.3.1 Regeling vertrouwenspersonen integriteit

In de ‘*regeling vertrouwenspersonen integriteit*’ (hierna: de Regeling) komt tot uiting dat vertrouwenspersonen integriteit, waaronder de landelijke vertrouwenspersoon, medewerkers en leidinggevendenden kunnen adviseren

over integriteitsvraagstukken. De taken van de vertrouwenspersoon integriteit zijn onder meer:

- “*het fungeren als klankbord voor een medewerker die kennis draagt van een (vermoedelijke) integriteitsinbreuk door een ander in de organisatie. In dit geval kan de vertrouwenspersoon advies geven over de wijze waarop de desbetreffende medewerker met deze informatie kan omgaan*”;
- “*het fungeren als meldpunt voor een medewerker die kennis draagt van een (vermoedelijke) integriteitsinbreuk door een ander in de organisatie en het vervolgens – zo mogelijk samen met de desbetreffende medewerker, maar in het uiterste geval ook alleen – actief signaleren van de besproken (vermoedelijke) integriteitsinbreuk bij de verantwoordelijke leidinggevende(n); actieve opsporing van integriteitsinbreuken hoort niet tot deze taak*”.

Uit de Regeling blijkt dat voor een medewerker die kennis heeft van een (vermoedelijke) inbreuk op integriteit en deze misstand, al dan niet met hulp van een vertrouwenspersoon integriteit, meldt bij een leidinggevende binnen de Belastingdienst, geldt dat hij rechtspositionele bescherming geniet voor zover medewerker te goeder trouw handelt en geen persoonlijk gewin heeft bij de integriteitsinbreuk of de melding ervan.

Uit de Regeling kan worden opgemaakt dat deze rechtspositionele bescherming van een medewerker niet (meer) geldt in het geval de medewerker informatie over de (vermoedelijke) integriteitsinbreuk buiten de Belastingdienst bekendmaakt. Daarnaast dient medewerker zich ervan bewust te zijn dat hij door openbaarmaking van informatie omtrent de (vermoedelijke) integriteitsbreuk het risico loopt zijn geheimhoudingsplicht te schenden, zo blijkt uit de regeling.



# III Overige beleidskaders OP 2 en 3

## III.3.2 Voorschrift buitengewone voorvallen 2004

Het voorschrift met betrekking tot het melden en registreren van buitengewone voorvallen (hierna: het Voorschrift) is gericht op beveiligings- en integriteitsincidenten en risico's die zich in het bedrijfsvoeringsproces voordoen of kunnen voordoen. Uit het Voorschrift kan opgemaakt worden dat dergelijke incidenten en risico's gemeld en geregistreerd dienen te worden. Het Voorschrift geeft nadere invulling aan de wijze waarop aan deze verplichting dient te worden voldaan.

Het Voorschrift beschrijft een buitengewoon voorval als een (mogelijke) inbreuk of een poging tot inbreuk op de ambtelijke integriteit of de beveiliging (waaronder de informatiebeveiliging), algemeen of door menselijk handelen. Het signaleren van risico's op het gebied van integriteit of (informatie)beveiliging valt tevens onder deze definitie.

Het Voorschrift onderscheidt vijf categorieën buitengewone voorvallen, waaronder voorvallen waarbij sprake is van een mogelijke schending van de ambtelijke integriteit van de medewerkers van de Belastingdienst en voorvallen waarbij het imago van de Belastingdienst in het geding is.

De wijze waarop buitengewone voorvallen geregistreerd dienen te worden is afhankelijk van de categorie waartoe een voorval of risico behoort. Voor de verschillende categorieën zijn specifieke sjablonen ontworpen. Voor de categorie voorvallen waarbij sprake is van een mogelijke schending van de ambtelijke integriteit geldt dat een specifieke applicatie is ontworpen voor de vastlegging van het voorval of het risico. Het gebruik van de applicatie 'Registratie en analyse integriteitsincidenten' (RAI) is hiervoor verplicht. Voor de hierboven genoemde twee categorieën geldt dat de voorzitters van de managementteams verantwoordelijk zijn voor registratie en melding van de voorvallen.

## III.4 Gedraging als goed werkgever en goed ambtenaar

In artikel 125ter Ambtenarenwet is vastgelegd dat het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen. In artikel 50 ARAR is de plicht van de ambtenaar neergelegd zich als een goed ambtenaar te gedragen. De ambtenaar is gehouden de plichten voortvloeiende uit zijn functie nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Het zich niet houden aan deze plicht kan plichtsverzuim opleveren.

In de Gedragscode Integriteit Rijk (hierna: Gedragscode) is nadere duiding gegeven aan 'goed werkgeverschap' en 'goed ambtenaarschap'.

### *Goed werkgeverschap*

De Gedragscode beschrijft dat de overheidswerkgever een zorgplicht heeft jegens zijn werknemers. Daarbij gedraagt een goed werkgever zich ten opzichte van zijn ambtenaren behoorlijk, maakt hij geen misbruik van bevoegdheden, respecteert hij de rechten en het privéleven van ambtenaren en zorgt hij voor goede arbeidsomstandigheden en een veilige werkomgeving.

### *Goed ambtenaarschap*

In de Gedragscode komt tot uiting dat een ambtenaar zijn werk goed, betrokken en gewetensvol behoort te doen. Daarbij wordt verwacht dat een ambtenaar eigen verantwoordelijkheid neemt en bereid is om keuzes vooraf of achteraf te laten toetsen. Het bespreken van integriteitsvraagstukken met collega's, leidinggevende of eventueel een vertrouwenspersoon hoort bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid, zo wordt in de Gedragscode gesteld.



# Bijlage IV

Juridische beoordeling door het Directoraat-  
generaal voor Fiscale Zaken

# IV | Juridische duiding DGFZ



Ministerie van Financiën

## TER INFORMATIE

## notitie

Brandbrief [Melder]  
Juridische beoordeling

### Inleiding

[Melder] heeft een brandbrief verzonden aan de Staatssecretaris van Financiën en de Vaste Commissie van Financiën met hierin klachten over de gang van zaken bij de Belastingdienst Toeslagen gedurende de periode 2014 tot en met 2016. [Melder] is in deze periode werkzaam geweest bij de afdeling bezwaar van dit onderdeel van de Belastingdienst. Hij was belast met de behandeling van bezwaren gericht tegen invorderingsrente. In 2016 is [Melder] met pensioen gegaan.

Tijdens een overleg van 21 januari 2020 met de minister van Financiën heeft [Melder] zijn dossier met betrekking tot de brandbrief overgedragen. In dit dossier bevinden zich onder meer kopieën van e-mailwisselingen, aanslagen en bezwaarschriften. Op basis van dit dossier is de volgende juridische beoordeling van de klachten gemaakt.

### Klachten

#### 1. Bezwaarschriften niet Awb-conform afgedaan

##### Klacht 1

- 1.1. [Melder] stelt dat bezwaarschriften tegen invorderingsrente ten onrechte niet als bezwaar werden behandeld maar als verzoek om informatie. Uit de bezwaarschriften bleek volgens [Melder] duidelijk dat sprake was van aangetekend bezwaar. De bezwaarschriften werden bij binnenkomst dan ook ingeboekt als bezwaarschrift in het 'bebaar registratiesysteem' en niet als verzoek om informatie in een ander registratiesysteem. De bezwaarschriften werden desondanks wel als verzoek om informatie afgedaan, om vervolgens als 'afgedaan bezwaarschrift' uit het registratiesysteem te worden uitgeboekt.

### Juridische analyse

- 1.2. Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het is niet vereist dat het bezwaarschrift in het geschrift zelf als zodanig wordt aangeduid of een opschrift of titel draagt met daarin 'bezwaarschrift'. De strekking van het geschrift is doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een bezwaarschrift.<sup>1</sup> Indien in een geschrift de woorden 'bebaar' of 'bezwaarschrift' niet zijn opgenomen, maar de inhoud er geen twijfel over laat bestaan dat de belanghebbende het niet eens is met een beslissing van de Belastingdienst, moet deze het als een bezwaarschrift aanmerken. De ontvanger dient de belanghebbende dan in de gelegenheid stellen eventuele vormverzuimen te herstellen ex art. 6:6 Awb.<sup>2</sup>

- 1.3. Op grond van art. 6:5 Awb dient een bezwaarschrift een aantal vaste onderdelen te bevatten, zoals de naam en het adres van de indiener, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het beroep. De omschrijving van deze elementen behoeft niet uitgebreid uiteengezet te worden. Ten aanzien van de omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht is het bijvoorbeeld voldoende is dat het bezwaarschrift genoeg aanknopingspunten bevat om de ontvanger in staat te stellen het besluit te identificeren.<sup>3</sup> Ook ten aanzien van de motivering van het bezwaarschrift wordt van de ontvanger een soepele houding verwacht. Als uit het bezwaarschrift maar enigszins blijkt waarom de belanghebbende het niet met het bestreden besluit eens is, is dat genoeg reden om het bezwaarschrift voldoende gemotiveerd te achten om te kwalificeren als een ontvankelijk bezwaarschrift. Het is vervolgens aan de ontvanger om de belanghebbende in de gelegenheid te stellen de gronden van zijn bezwaar aan te vullen en toe te lichten.<sup>4</sup>

- 1.4. Indien een bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het betreffende besluit plaats. Op basis van art. 7:11, eerste lid, Awb is de ontvanger hiertoe verplicht. De beslissing op bezwaar dient vervolgens te berusten op een deugdelijke motivering die bij de beslissing wordt vermeld ex art. 7:12 Awb.

### Conclusie

<sup>1</sup> Hoge Raad 20 juli 1999, nr. 34422, ECLI:NL:HR:1999:AA2824.

<sup>2</sup> Hoge Raad 13 november 2009, nr. 43842, ECLI:NL:HR:2009:BK3065.

<sup>3</sup> Zie bijv. Rechtbank Leeuwarden 11 december 2007, ECLI:NL:RBLEE:BC0476.

<sup>4</sup> Hoge Raad 25 oktober 1995, nr. 31012, ECLI:NL:1995:AA3134.

- 1.5. De drempel om een bezwaarschrift ontvankelijk te achten is laag en de criteria waaraan een bezwaarschrift moet voldoen dienen soepel door de ontvanger te worden getoetst. Indien ervan uit wordt gegaan dat - zoals [Melder] stelt - uit de bezwaarschriften voldoende is gebleken dat sprake was van een ingediend bezwaarschrift, is het onrechtmatig een dergelijk bezwaarschrift als verzoek om informatie af te doen.<sup>5</sup> De ingediende bezwaarschriften hadden in dat geval moeten worden aangemerkt als ontvankelijk bezwaarschrift, waarna in voorkomende gevallen de gelegenheid had moeten worden geboden om de bezwaren aan te vullen en/of gebreken te herstellen.

### Klacht 2

- 1.6. [Melder] stelt dat bezwaarschriften in sommige gevallen telefonisch zijn afgedaan.

### Juridische analyse

- 1.7. Op grond van art. 7:12, tweede lid, Awb jo. art. 1:3, eerste lid, Awb dient een uitspraak op bezwaar schriftelijk te worden gedaan. 'Schriftelijk' is een ruim begrip. Van 'schriftelijk' is sprake als de beslissing is opgenomen in een brief of verslag maar ook een bericht per e-mail kwalificeert als 'schriftelijk'.

### Conclusie

- 1.8. Indien - zoals [Melder] stelt - bezwaarschriften telefonisch zijn afgedaan, is dit onrechtmatig. Uitspraken op bezwaar dienen ten alle tijden schriftelijk te worden gedaan dan wel schriftelijk te worden bevestigd. Uit de door [Melder] voorgelegde feiten blijkt niet dat de telefonische besluiten schriftelijk zijn bevestigd.

### Klacht 3

- 1.9. [Melder] stelt dat ten aanzien van bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn waren ingediend, de belanghebbende niet in de gelegenheid is gesteld om aan te geven wat de reden van de late indiening is geweest.

### Juridische analyse

- 1.10. Op grond van art. 6:11 Awb blijft ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de belanghebbende in verzuim is geweest.

<sup>5</sup> Uit de door [Melder] in het dossier opgenomen voorbeelden van bezwaarschriften blijkt voldoende dat sprake is van een ingediend bezwaarschrift. Dit volgt onder meer uit de woorden 'stuur ik u dit bezwaarschrift', 'maak ik namens mijn cliënt bezwaar (...) ik motiveer dit als volgt', 'dit bezwaar schrijft ik' en 'mocht u mijn bezwaar afwijzen, dan (...)'.

# IV | Juridische duiding DGFZ

1.11. De door de ontvanger in acht te nemen zorgvuldigheid brengt met zich dat hij niet het bezwaar niet-ontvankelijk mag verklaren voordat de belanghebbende in de gelegenheid is gesteld om zich uit te laten over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding.<sup>6</sup> Dat geldt ook indien de belanghebbende wordt vertegenwoordigd door een professioneel gemachtigde.

## Conclusie

1.12. Indien – zoals [Melder] stelt – ten aanzien van bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn zijn ingediend, de belanghebbende niet in de gelegenheid is gesteld om aan te geven wat de reden van de late indiening is geweest, is dit onrechtmatig.<sup>7</sup> De Belastingdienst had de belanghebbende in de gelegenheid moeten stellen om zich uit te laten over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding.

## Klacht 4

1.13. [Melder] stelt dat in sommige gevallen verzuimd is om een rechtsmiddelenverwijzing op te nemen bij de uitspraak op bezwaar.

## Juridische analyse

1.14. Op grond van art. 6:23 Awb dient een uitspraak op bezwaar een rechtsmiddelenverwijzing te bevatten. Indien wordt nagelaten om bij een uitspraak op bezwaar een rechtsmiddelenverwijzing op te nemen kan dit van invloed zijn op het antwoord op de vraag of sprake is van verschoonbare termijnoverschrijding ex art. 6:11 Awb bij een te laat ingesteld beroep.

## Conclusie

1.15. Indien – zoals [Melder] stelt – bij uitspraken op bezwaar geen rechtsmiddelenverwijzing is opgenomen kan dit gevolgen hebben voor de vraag of een te laat ingesteld beroep verschoonbaar moet worden geacht.<sup>8</sup> Het maakt het handelen van de ontvanger echter niet onrechtmatig. Het heeft eveneens geen invloed op de rechtmatigheid van de uitspraken op bezwaar.

2. *Uitstellen van betaling ten onrechte massaal ingetrokken*

## Klacht 5

2.1. [Melder] stelt dat 40.000 uitstellen van betalingen zijn ingetrokken in de periode 2014 tot en met 2016 ten aanzien van onder meer kinderopvangtoeslag waartegen bezwaar was gemaakt. Ten aanzien van deze bezwaarschriften was nog geen uitspraak gedaan. Voor het intrekken van deze uitstellen van betaling was geen rechtsgrond. Indien door de bezwaarmakers contact met de Belastingdienst werd opgenomen met de vraag waarom het uitstel van betaling was ingetrokken gold de instructie om het uitstel van betaling wederom toe te kennen.

## Juridische analyse

2.2. Het indienen van een bezwaarschrift leidt ex art. 6:16 Awb niet automatisch tot schorsing van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.

2.3. Artikel 31 Awir regelt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot het verlenen van uitstel van betaling. In de uitvoeringsregeling Awir is uitvoering gegeven aan de delegatiebepaling van artikel 31 lid 1 Awir en zijn voorschriften vastgelegd voor de Belastingdienst/Toeslagen ten aanzien van het verlenen van uitstel van betaling. Ingevolge art. 79.9a van de Leidraad Invordering wordt een gemotiveerd bezwaarschrift aangemerkt als een verzoek om uitstel van betaling. Op grond van dat artikel van de Leidraad Invordering wijst de ontvanger een dergelijk verzoek om uitstel van betaling in verband met een ingediend bezwaarschrift in beginsel toe.

In de uitvoeringsregeling AWIR en de Leidraad Invordering zijn derhalve uitvoeringsvoorschriften vastgelegd voor de Belastingdienst/Toeslagen met betrekking tot de procedure voor het in aanmerking komen voor uitstel van betaling, de periode waarover het uitstel zich uitstrekt en de voorwaarden waaronder uitstel van betaling kan worden verleend en ingetrokken.

## Conclusie

2.4. Op grond van de door [Melder] gegeven feiten kan niet worden geconcludeerd dat het beëindigen van de uitstellen tot betaling onrechtmatig was. Om deze conclusie al dan niet te trekken zal per geval bekeken moeten worden of de procedurele regels omtrent het beëindigen van het bezwaar in acht zijn genomen. Voorts zal dan per geval moeten worden onderzocht of de reden van het beëindigen van het uitstel rechtmatig was en of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht zijn genomen.

2.5. Niet kan worden geconcludeerd dat het beëindigen van de uitstellen tot betaling onrechtmatig was. Feitenonderzoek zou nader uitsluitsel kunnen geven.

3. *Interne klachtenprocedure voldoet niet*

## Klacht 6

3.1. [Melder] stelt gebruik te hebben gemaakt van de interne klachtenprocedure om misstanden aan de kaak te stellen. Hij stelt een officiële 'Melding van een misstand' te hebben gedaan nadat hij de misstanden bij zijn directe leidinggeven had neergelegd. Van elk gesprek in de klachtenprocedure heeft [Melder] een verslag gemaakt en een afschrift aan de betreffende manager verstrekt. Hierop heeft [Melder] geen reactie ontvangen. Deze verslagen werden niet door de manager zelf gemaakt maar door [Melder]. [Melder] stelt dat inhoudelijk niet op zijn klachten is ingegaan en dat voorts geen onafhankelijke derde is ingeschakeld om naar de klachten te kijken. [Melder] stelt te zijn doorverwezen naar een vertrouwenspersoon, maar deze is hiervoor niet de aangewezen persoon.

3.2. Op grond van art. 1, lid 1, onder e, van het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie (hierna: Besluit melden misstand)<sup>9</sup> valt onder het vermoeden van een misstand onder meer een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels. De ambtenaar dient de melding te doen bij zijn leidinggevende, bij een vertrouwenspersoon of de Commissie integriteit overheid.<sup>10</sup>

3.3. Degene bij wie een melding is gedaan dient de hoogste ambtelijke leidinggevende onverwijld schriftelijk in kennis te stellen van de melding en de datum waarop deze is ontvangen.<sup>11</sup> De hoogst ambtelijke leidinggevende bevestigt vervolgens de melding schriftelijk aan de melder en informeert de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft.

3.4. Het bevoegd gezag is verplicht om een onderzoek in te stellen naar het vermoeden van een misstand.<sup>12</sup> Dit onderzoek mag niet worden verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoede misstand. Dit onderzoek en de verdere behandeling van de melding kan alleen achterwege worden gelaten als geen sprake blijkt te zijn van een vermoeden van een misstand, de melding niet is gedaan binnen twee jaar na het uit dienst treden van de melder of de melding kennelijk onredelijk laat is gedaan. Indien het onderzoek achterwege wordt gelaten wordt dit zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de melder gemeld. Indien wel een onderzoek wordt ingesteld stelt het bevoegd gezag de melder binnen twaalf weken na de melding schriftelijk en

<sup>9</sup> Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie, Stb. 2009, 572. Ingetrokken op 1 januari 2017 en vervangen door de Interne klachtenregeling Rijk, Politie en Defensie, Stb. 2016, 542.

<sup>10</sup> Art. 9, lid 1, Besluit melden misstand.

<sup>11</sup> Art. 14, lid 1, Besluit melden misstand.

<sup>12</sup> Art. 15 Besluit melden misstand.

# IV | Juridische duiding DGFZ

gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden.<sup>13</sup> Deze termijn kan worden verlengd, mits de melder hiervan schriftelijk en gemotiveerd van in kennis wordt gesteld.

## Conclusie

- 3.5. Indien en voor zover – zoals [Melder] stelt – inhoudelijk niet op zijn klachten is ingegaan en dat voorts geen onafhankelijke derde is ingeschakeld om naar de klachten te kijken, is dit onrechtmatig. Het bevoegd gezag is verplicht om, na melding van het vermoeden van een misstand, een onderzoek in te stellen. Dit onderzoek mag niet worden verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoede misstand.
- 3.6. Nader feitenonderzoek zou meer duidelijkheid kunnen geven over de gang van zaken. Hierbij zou ook moeten worden gekeken naar de feiten aan de zijde van de behandelaars van de klacht, die blijven hier onderbelicht.

<sup>13</sup> Art. 16 Besluit melden misstand.



**KPMG on social media**



**KPMG app**

© 2021 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG-organisatie.