

# Tussentijdse rapportage

## Raadspersonen Belastingdienst

November 2020

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Bij Besluit personeelsraadspersonen Belastingdienst 2020 van 29 maart 2020 (besluitnr. 2020-66979) zijn wij door de staatssecretarissen van Financiën aangesteld als personeelsraadspersonen (hierna: raadspersonen) die van buiten het ministerie afkomstig zijn. De staatssecretarissen hebben met dit besluit invulling gegeven aan de motie Omtzigt, Bruins, Ladders en Van Weyenberg (TK 2019-2020, nr. 31 066, 552) waarin de regering is verzocht het mogelijk te maken dat onregelmatigheden en misstanden die zich bij de Belastingdienst voordoen of hebben voorgedaan in CAF-zaken en andere zaken door eenieder binnen en buiten de Belastingdienst kunnen worden gemeld bij een onafhankelijke instantie. Het doel is die misstanden in kaart te brengen zodat daarnaar grondig onderzoek kan worden gedaan, aldus de minister van Financiën in zijn Kamerbrief van 11 januari 2020.

## 1.2 Opdracht en taakopvatting

Volgens het instellingsbesluit hebben de raadspersonen tot taak:

- a) het op laagdrempelige wijze ophalen en ontvangen van signalen van betrokkenen over mogelijke onrechtmatigheden, daaronder ook begrepen meldingen van vermoedens van misstanden;
- b) het verzamelen, inventariseren en zo mogelijk verifiëren van signalen;
- c) het zo nodig inwinnen van nadere inlichtingen naar aanleiding van signalen;
- d) het beoordelen in hoeverre de signalen aanleiding geven tot enigerlei vervolprocedure;
- e) het rapporteren aan de SG, in afschrift aan de DG, over signalen en een advies over de bijbehorende opvolging.

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

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

genomen indien er aanwijzingen zijn dat die onregelmatigheden zich breder hebben voorgedaan binnen de Belastingdienst.

Tot onze taak behoort te adviseren in hoeverre de door ons onderzochte signalen aanleiding geven tot enigerlei vervolprocedure. Wij onthouden ons van een (juridisch) oordeel over de voorgelegde kwestie of over de door de betrokken functionarissen gemaakte afwegingen. Wel zullen in onze rapportage de relevante juridische kaders worden meegewogen en nemen we de vrijheid om de voorgelegde kwesties ook vanuit andere gezichtspunten te beschouwen.

Volgens het instellingsbesluit zouden wij in september 2020 onze tussentijdse bevindingen presenteren en in februari 2021 een eindrapport uitbrengen. Vanaf midden maart zijn beperkende maatregelen genomen om de verspreiding van Covid-19 tegen te gaan. Deze maatregelen zijn van invloed geweest op de aanvang van onze werkzaamheden. Na afstemming met het ministerie van Financiën wordt onze tussentijdse rapportage op een later moment uitgebracht.

### 1.3 Werkwijze

Wij voeren onze taak uit onafhankelijk van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Dit hebben wij onder andere vormgegeven door gesprekken zoveel mogelijk te voeren op locaties buiten het departement en ook door ondersteuners te benoemen die los staan van het ministerie. Alle informatie die wij van betrokkenen hebben ontvangen is opgeslagen in een beveiligde digitale omgeving buiten het ministerie.

Wij zijn door medewerkers van de Belastingdienst benaderd via een hiervoor ingericht mailadres ([personeelsraadspersonenbelastingdienst@rijksoverheid.nl](mailto:personeelsraadspersonenbelastingdienst@rijksoverheid.nl)). Na de ontvangst van een mail is contact opgenomen met de betrokkene. Voor zover nodig is daarbij gevraagd om een nadere duiding van het gemelde signaal. Vervolgens hebben wij gezien of en op welke wijze wij de melding in behandeling nemen. In de meeste gevallen is de betrokkene uitgenodigd voor een gesprek, waarbij hem/haar de gelegenheid is gegeven om een nadere toelichting te geven op het signaal. Op hoofdlijnen zijn door ons bij deze gesprekken de volgende vragen aan de orde gesteld:

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

De door ons gevoerde gesprekken met melders en andere gesprekspartners zijn zonder uitzondering in goede sfeer verlopen waarbij ons de openheid is opgevallen waarmee men ons tegemoet is getreden.

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

Bij onze aanstelling is ervan uitgegaan dat wij op een laagdrempelige wijze invulling geven aan onze opdracht. Een proactieve houding en onze “aanwezigheid op de werkvloer moeten bewerkstelligen dat medewerkers en andere betrokkenen zich vrij voelen signalen te melden”. Door de vanaf 16 maart 2020 geldende ingrijpende maatregelen om verspreiding van Covid-19 te bestrijden waren (en zijn) wij genoodzaakt op alternatieve wijze invulling te geven aan de laagdrempeligheid en onze veronderstelde aanwezigheid op de werkvloer.

Bekendheid van de mogelijkheid signalen af te geven is bevorderd door publicatie van een met ons gehouden interview in het door het ministerie van Financiën uitgegeven e-magazine ‘Wij zijn financiën’ dat in zijn geheel gewijd is aan de ontvlechting en verbetering van de Belastingdienst. Dit magazine verscheen op 11 mei 2020. Ook is op het intranet van de Belastingdienst bekendheid gegeven aan de mogelijkheid voor medewerkers om zich tot ons te wenden.

De aangifte die het ministerie van Financiën op 19 mei 2020 heeft gedaan tegen de Belastingdienst vanwege het vermoeden van beroepsmatige discriminatie en knevelarij bij de onderzoeken naar mogelijke fraude met kinderopvangtoeslag in de periode van 2013 tot en met 2017 heeft bij medewerkers van de Belastingdienst veel emoties los gemaakt. Niet uitgesloten kan worden dat de aangifte van invloed is op de bereidheid van medewerkers van de Belastingdienst om onregelmatigheden of misstanden aan te kaarten, binnen de eigen organisatie of bij ons. Er zijn door ons voor direct betrokkenen drie voorlichtingsbijeenkomsten gehouden waarin wij een toelichting hebben gegeven op het proces dat het Openbaar Ministerie volgt nadat aangifte is gedaan van een vermoeden van een strafbaar feit. Met de aanwezigen hebben wij gesproken over wat de betekenis daarvan is en over wat betrokkenen eventueel te wachten staat.

Een deel van de aan ons voorgelegde signalen heeft betrekking op (politiek-)ambtelijke verhoudingen. In verband hiermee hebben wij ons laten informeren door twee deskundigen op dat

gebied: prof. dr. M.A.P. Bovens (Universiteit Utrecht) en prof. dr. mr. S. Zouridis (Tilburg University). Beiden zijn wij erkentelijk voor hun bijdrage aan ons denkproces.

#### **1.4 Ontvangen reacties**

In de periode van 1 april tot 1 oktober zijn wij door 44 personen benaderd. Op twee berichten na maken alle meldingen gewag van een door de betrokkene zelf ervaren onregelmatigheid of misstand. Twaalf meldingen zijn afkomstig van vrouwen, 28 meldingen van mannen. Een melding is afkomstig van een collectief, twee meldingen zijn afgegeven door of namens een groep personen en een melding is gedaan door een vertrouwenspersoon namens een medewerker van de Belastingdienst, die anoniem wilde blijven.

Eén melding is ingetrokken uit vrees voor mogelijke repercussies. Twee personen zijn na een melding niet ingegaan op een uitnodiging voor een gesprek. Ook hier was de reden angst voor mogelijke gevolgen. Een derde persoon heeft zich gemeld en vervolgens niet meer gereageerd op een verzoek om telefonisch contact.

#### **1.5. Tussentijdse rapportage**

Een groot deel van de door ons ontvangen meldingen heeft op enigerlei wijze betrekking op de problematiek bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslagen. De urgentie en actualiteit van dit onderwerp hebben ervoor gezorgd dat wij hier veel aandacht aan hebben besteed. Deze tussentijdse rapportage is daarom voornamelijk beperkt tot beschouwingen over een aantal, met elkaar samenhangende, signalen naar aanleiding van de Toeslagenaffaire. Ook uit andere onderdelen van de Belastingdienst zijn wij benaderd door medewerkers die hun zorgen over een onderwerp wilden delen of die een signaal wilden geven. Deze meldingen hebben nadrukkelijk ook onze aandacht en worden door ons nader beschouwd. Over ons onderzoek naar deze meldingen rapporteren wij op een later moment.

Na dit inleidende deel zal in de volgende paragraaf worden ingegaan op de meldingen die we nu bespreken en die betrekking hebben op de door medewerkers ervaren beeldvorming over de oorzaken van de Toeslagenaffaire. In de paragraaf daarna geven wij onze reflectie op de ontvankelijkheid van de Belastingdienst als werkorganisatie voor signalen van medewerkers.

## 2. Beschouwingen

### 2.1 Opmerking vooraf

In grote en complexe organisaties is steeds het risico aanwezig dat signalen die de bestuurlijke top uiteindelijk bereiken onderweg vervormd zijn. Wij kiezen er daarom voor om de aan ons afgegeven signalen over onregelmatigheden zoveel als mogelijk 'ongefilterd' weer te geven. Aldus, hopen wij, kan de departementale top zich een goed beeld vormen van wat leeft onder (groepen) medewerkers van de Belastingdienst, hetgeen wellicht afwijkend is van het beeld dat via de reguliere hiërarchie tot de toplaag komt.

Zoals in de inleiding van deze tussentijdse rapportage gemeld hebben wij veel meldingen ontvangen die verband houden met de Toeslagenaffaire. Een aantal aspecten hiervan komen in deze rapportage niet aan bod. Hier zullen wij op een later moment nog nader op ingaan.

### 2.2 Signalen over onjuiste beeldvorming over de Toeslagenaffaire

Daags na de publicatie van het door ons gegeven interview hebben wij meldingen ontvangen van medewerkers van de Belastingdienst die werkzaam zijn (geweest) bij de Directie Toeslagen. Zij gaven te kennen zich tot ons te wenden omdat zij het gevoel hadden hierdoor voor het eerst de gelegenheid te krijgen hun lezing te geven over de Toeslagenaffaire. Wij hebben niet alleen (meermalen) gesprekken gevoerd met deze melders, maar ook met anderen die bij de Directie Toeslagen werkzaam zijn of zijn geweest.

Hieronder volgt - door ons samengevat en zo veel mogelijk ongefilterd weergegeven - hetgeen in de door ons gevoerde gesprekken door de melders en door de andere gesprekspartners naar voren is gebracht.

1) Betrokkenen, van wie velen managementfuncties hebben bekleed, zijn nooit uitgenodigd om hun ervaringen met de uitvoering van de kinderopvangtoeslagen naar voren te brengen. Hun informatie zou kunnen hebben bijdragen aan een juiste en meer evenwichtige beoordeling van de gang van zaken bij de uitvoering. Het ministerie van Financiën heeft volgens melders van meet af aan het standpunt ingenomen – en dat jegens de Tweede Kamer uitgedragen – dat de Toeslagenaffaire geheel en al te wijten valt aan de uitvoering van de toeslagenwetgeving door de Directie Toeslagen. Aspecten van wetgeving en politiek, die onmiskenbaar hun invloed hebben gehad op de uitvoering, zijn in dat oordeel niet, dan wel onvoldoende meegewogen. In de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en ook bij de behandeling van WOB-verzoeken is, zo stellen melders, het door het ministerie ingenomen standpunt '*geframed*'. Aan

het CAF-team is ten onrechte een rol toegekend in de besluitvorming omtrent de toeslagen. Het CAF-team handelde in opdracht van de Directie Toeslagen en vervulde alleen een rol in wat in het ADR-rapport van maart 2020 is aangeduid als fase 1. Door het verschaffen van onvolledige informatie is de indruk ontstaan van 'etnisch profileren'. Daarvan is geen sprake geweest. Dat kan gestaafd worden door een toelichting bij de verschillende zaken die in een aantal rapporten beschreven zijn. Deze toelichting is aangeleverd bij het ministerie maar met die toelichting is niets gedaan.

2) Het (in de publiciteit uitvergrote) beeld van een dienst waar meedogenloos toeslagen worden stopgezet en onterecht worden teruggevorderd, doet volgens melders geen recht aan de werkelijkheid. Tegenover de kritiek op de fraudeaanpak door de Directie Toeslagen is niet gewezen op de eisen van de politiek en op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het strenge toezicht- en handavingsbeleid. De opdrachtgever (het Ministerie van SZW) is meermalen, in het kader van ambtelijk overleg tussen de twee betrokken ministeries, geïnformeerd over de hardheid van de regeling. Er is herhaaldelijk gewezen op de disproportionaliteit van de terugvorderingsmaatregelen en er zijn concrete voorstellen gedaan voor aanpassing. Met die voorstellen is volgens melders niets gedaan. Bij medewerkers bestond de behoefte om bij de verlening van toeslagen maatwerk te leveren, echter was de ruimte die de wetgeving en beleidsregels hiervoor boden minimaal.

3) Melders stellen dat het Ministerie te zeer handelt onder politieke druk. Het lijkt erop dat leidinggevenden op non actief zijn gesteld met ogenschijnlijk geen ander doel dan een politiek signaal te geven. Dat steekt melders omdat uit hetgeen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslagen speelde en met tal van verbeterprocessen is bereikt, niet het beeld opdoemt van falend leidinggeven.

4) De omvang en daarmee samenhangende gelaagdheid van de organisatie betekent dat een medewerker veel stappen moet zetten vóór een signaal de DG Belastingdienst kan bereiken. Vervolgens moet het signaal ook nog naar het Ministerie van Financiën. Daar bestaat volgens melders de kans dat een boodschap 'hertaald' wordt en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer uiteindelijk niet meer klopt met het oorspronkelijke signaal. Omdat er bij het ministerie geen (vak-)inhoudelijke kennis is, is het risico op vervorming groot. Wat ook niet gebeurt is dat het ministerie de uiteindelijke boodschap nog checkt bij of terugkoppelt aan de Belastingdienst. De verhouding tussen het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst is niet goed. Dat is al langer zo. Daarom neemt het ministerie het niet op voor de Belastingdienst c.q. de Directie Toeslagen. De aangifte tegen de Belastingdienst vormt een dieptepunt.

5) De melders geven aan dat het door een advocaat als '*second opinion*' uitgebrachte *Advies inzake aangifteplicht op grond van artikel 162 Sv* met de conclusie dat het Ministerie aangifte moet doen van ambtsmisdrijven – naar mag worden aangenomen vanwege gevoelde politieke druk – is opgevolgd zonder nader onderzoek naar de feiten hoewel daartoe wel aanleiding bestond. In het Advies is gewezen op de beperkingen waaraan het onderzoek dat eraan ten grondslag lag, onderhevig is.

6) De aangifte die in het bijzonder gericht is tegen het MT Fraude, het CAF-team en de Directie Toeslagen heeft, zo werd ons gemeld, ook grote gevolgen voor de overige medewerkers van de

Belastingdienst. Zij voelen zich niet vrij om invulling te geven aan hun werkzaamheden op de wijze waarop zij menen dat te moeten doen.

7) De Directie Toeslagen heeft, volgens medewerkers die wij spraken, te maken gehad met grote aanloopproblemen bij de uitvoering van de verschillende regelingen. De keuze is gemaakt om de verlening van toeslagen vrijwel volledig te automatiseren. Voor de uitvoering is ingezet op medewerkers op MBO/MBO+ niveau. Daarbij was de directie aanvankelijk zwaar onderbezet. Dit leidde tot een uitzonderlijk grote werkvoorraad. Als gevolg van deze factoren is het proces om bezwaarzaken te behandelen niet voldoende ingericht.

### 2.3. Beschouwing naar aanleiding van de hiervoor weergegeven signalen

De door ons ontvangen signalen over de beeldvorming hebben wij geverifieerd door het raadplegen van documenten, mediaberichten, Kamerstukken en door het voeren van gesprekken. Op basis van de verkregen informatie kan worden aangenomen dat de gegeven signalen over een onjuiste beeldvorming niet van enige grond ontbloeit zijn.

Het is niet onze opdracht te onderzoeken hoe de problemen met de kinderopvangtoeslagen hebben kunnen ontstaan. In meldingen die wij hebben ontvangen nadat tegen de Belastingdienst aangifte is gedaan, worden wel mogelijke oorzaken geschetst. Ook in de door ons gevoerde gesprekken hebben wij hierover informatie gekregen. In de navolgende beschouwing gaan wij daar verder op in.

In de jaren 2013-2014 is naar aanleiding van de zogenoemde 'Bulgarenfraude' de politieke wens geuit om fraude krachtdadig op te sporen en streng aan te pakken. Dit leidde bij diverse uitvoeringsregelingen (onder andere inning motorrijtuigbelasting, inning premie ziektekosten en verlenen toeslagen) tot een punitieve aanpak - zoals bij niet tijdige (terug)betaling automatisch hoger wordende boetes - met als vooronderstelling dat de burger niet te vertrouwen is. De Belastingdienst had als betrokken uitvoeringsdienst voor het verlenen van toeslagen de plicht aan die regelingen loyaal en stipt uitvoering te geven. Bij Toeslagen werd daarnaast ingezet op vergaande automatisering. Dit terwijl de voor een beslissysteem vereiste algoritmes op dat moment nog in ontwikkeling waren. Dit heeft geleid tot een automatiseringssysteem met een geringe tolerantie voor relatief kleine fouten of omissies van de aanvragers, die wel grote financiële gevolgen hadden. Met deze omstandigheden is de kiem gelegd voor de 'institutionele vooringenomenheid' die is geconstateerd door de Adviescommissie uitvoering toeslagen in haar deelrapport '*Omzien in verwondering*'.

Na het verschijnen van voornoemd deelrapport is in de publiciteit en in de communicatie van de bewindspersonen met de Tweede Kamer de nadruk gelegd op een afkeuringswaardige wijze van uitvoering van de onderzoeken naar fraude. Daarmee zijn de gemaakte beleidskeuzes minder

pregnant in beeld. Ook is de suggestie gewekt dat moedwillig bij de uitvoering van de kindertoeslagenregelingen met het oog op onderzoek naar fraude de grenzen van de wet zijn overtreden. Dit beeld is versterkt door de aangifte tegen de Belastingdienst waarbij specifieke onderdelen van de Directie Toeslagen met name worden genoemd. Vragen over de onevenwichtige beeldvorming worden door het ministerie afgedaan met het argument dat medewerkers en leidinggevenden fouten hebben gemaakt. Dit laat zien dat vooral wordt gezocht naar een antwoord op de schuldvraag. Daarmee wordt geen antwoord gegeven op de vraag óf het en zo ja wát er structureel verkeerd gaat of is gegroeid in de organisatie. De ruimte om dit te onderzoeken is er kennelijk niet en wordt de organisatie, ook door de politiek, niet gegund. Dat draagt niet bij aan het ontwikkelen van het lerend vermogen van de organisatie. Door hier niet op in te spelen bestaat het risico dat het maatschappelijk vertrouwen in een van de belangrijke uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid (verder) daalt.

Medewerkers van de Directie Toeslagen hebben in de loop der jaren herhaaldelijk kritische opmerkingen gemaakt over de hardheid van het op fraudebestrijding gerichte beleid in het bijzonder wat betreft de regeling van de kinderopvangtoeslag. Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat hierover niet alleen binnen de eigen organisatie maar ook naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) meermaals signalen zijn afgegeven. Dit laatste wordt bevestigd door het ABD-Interim onderzoek *'Onderzoek Signalen Kinderopvangtoeslag SZW'* (augustus 2020). Het is aannemelijk dat als signalen zijn besproken met het ministerie van SZW deze ook in de eigen lijnorganisatie zijn afgegeven en bekend zijn bij het ministerie van Financiën. Alles wijst erop dat deze signalen niet of onvoldoende zijn opgepakt.

De personen die wij hebben gesproken onderschrijven vrijwel allemaal dat bij de uitvoering van de Kinderopvangtoeslag fouten zijn gemaakt. Zij weerspreken echter dat moedwillig en doelbewust hardvochtig is opgetreden. Uitgaande van de strenge regelgeving, de jurisprudentie en niet in de laatste plaats de politieke wens van een *'zero tolerance'* aanpak, zag men geen ruimte voor maatwerk. Disproportionele gevolgen werden wel onderkend en gemeld. De veronderstelling dat medewerkers van de Belastingdienst een onvoldoende ontwikkelde morele antenne hebben, is daarom - zeker in zijn algemeenheid - onterecht.

Ambtenaren zijn politiek niet verantwoordelijk. Dat betekent overigens niet dat zij geen verantwoording afleggen. Binnen een ambtelijke organisatie wordt vrijwel continu en op verschillende manieren verantwoording afgelegd over het ambtelijke handelen. In laatste instantie wordt verantwoording afgelegd aan de politiek verantwoordelijke gezagsdrager, in dit geval de staatssecretaris van Financiën. Als een ambtenaar tekortschiet in de uitoefening van zijn taak kunnen rechtspositionele maatregelen volgen.

In de Toeslagenaffaire lijkt de gebruikelijke verantwoordingslijn te zijn losgelaten. Groepen van medewerkers en individuele medewerkers worden zowel in de Tweede Kamer als in de publieke opinie ter verantwoording geroepen. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het gegeven dat deze ambtenaren zich niet publiekelijk kunnen verdedigen én lijkt ook een oordeel geveld te worden. De roep om verantwoording is kennelijk niet zozeer gericht op het vaststellen van feiten maar op het trekken van conclusies over verwijtbaar handelen: welke ambtenaren zijn tekort geschoten en welke personele consequenties moet dat hebben? Wij zijn ons ervan bewust dat het beïnvloeden van de publieke beeldvorming niet eenvoudig is, maar vanuit de Belastingdienst en het ministerie van Financiën is hierop ook weinig zichtbaar geacteerd. Een in de politiek en de media sterk neergezet beeld van falende ambtenaren wordt ongewild bevestigd door het uit hun functie plaatsen of onverwachte vertrek van (leidinggevende) functionarissen. Dit geldt in het bijzonder voor ambtenaren lager in de organisatie, van wie velen met een lange staat van dienst, die gezagsgetrouw uitvoering hebben gegeven aan politiek vastgesteld beleid en nu op de persoon gerichte verwijten ontvangen. Vanuit de departementale top is, zo is ons gebleken, een aanzet gegeven om met deze medewerkers in gesprek te gaan - en blijven - over wat er is gebeurd en hoe hiermee om te gaan. Maar het is invoelbaar dat zij zich bij het uitblijven van een in het publieke debat gegeven rugdekking, in de steek gelaten voelen door hun bewindspersoon en de departementale leiding. De aangifte tegen de Belastingdienst heeft dat niet beter gemaakt.

Het ervaren ontbreken van rugdekking is problematisch geworden, niet alleen voor direct betrokken medewerkers maar veel breder binnen de organisatie. De betrokkenen groeien zienderogen uit elkaar en dreigen niet meer met elkaar in verbinding te staan of te willen staan. Wanneer onderdelen van het overheidsapparaat op belangrijke punten en momenten elkaar niet ontmoeten of erger, niet willen ontmoeten, is dat een belemmering voor een doelmatig en zorgvuldig handelen van de overheid, kortom voor de goede gang van zaken. Het is van belang dat de verschillende visies op de werkelijkheid weer naar elkaar toe groeien. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor leidinggevers en het departement. Zij worden niet persoonlijk geraakt door de ontstane beeldvorming en zijn bovendien beter in staat om een proces tot verbetering in gang te zetten. Wat naar onze mening nu nodig is, is een stijl van leidinggeven waaruit blijkt dat de politieke en ambtelijke top staan voor de organisatie én hiernaar handelen. Dit betekent ook dat het departementale eigenaarschap niet alleen wordt ingevuld door het uitoefenen van controle en toezicht maar ook door zichtbaar hoeder te zijn van de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie. Dit alles niet in de laatste plaats met inachtneming van de verplichtingen van een goed werkgever jegens zijn werknemers.

#### **2.4. Ontvankelijkheid voor signalen bij leidinggevers**

Bij de gesprekken gaven melders te kennen hun signaal ook eerder in de lijn te hebben afgegeven. Zij voelen zich niet gehoord, althans het signaal is niet onderkend. Zij ervaren dat kritiek niet wordt gewaardeerd en dat leidinggevers laten blijken dat 'gedoe' vermeden moet worden. Signalen over

een uitvoeringsproces werken verstorend voor dat proces waardoor het realiseren van gestelde prestatie-indicatoren in het geding komt.

Wij hebben dit zó vaak gehoord dat dergelijke klachten niet kunnen worden beschouwd als een incident. Of alle signalen voor de ontvanger altijd even helder zijn en of degenen die een signaal afgeven hierin voldoende aanhoudend zijn geweest, kunnen wij niet beoordelen. Maar dit mag niet van invloed zijn op de ontvankelijkheid van leidinggevendenden voor het onderkennen van en reageren op een signaal over een onregelmatigheid of misstand.

Voorts is ons opgevallen dat veel van de betrokkenen weliswaar bereid zijn zich tot ons te wenden maar tegelijkertijd beducht zijn dat het bekend raken van de melding gevolgen heeft voor hun positie en zelfs uiteindelijk hun loopbaan. Een substantieel deel van de betrokkenen geeft hieraan uiting bij het eerste contact maar ook nadien. Een aantal betrokkenen vroeg om expliciete waarborgen over vertrouwelijkheid. Sommigen verklaarden in het verleden reeds nadelige gevolgen in hun werkrelatie te hebben ondervonden als gevolg van geuite kritiek.

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

### 3. Tot besluit

Zoals in inleiding van deze tussentijdse rapportage beschreven hebben de eerste maanden van onze aanstelling voornamelijk gestaan in het teken van de aangifte die is gedaan tegen de Belastingdienst. Dit is een uitzonderlijke, zo niet unieke, stap. Maar het is voor veel betrokkenen ook een zeer ingrijpende gebeurtenis geweest. Niet alleen professioneel ingrijpend maar ook sociaal en emotioneel. De aangifte en de invloed hiervan op onze werkzaamheden waren bij aanvang van onze werkzaamheden niet voorzien. Wij hebben er voldoende rechtvaardiging in gezien om deze tussentijdse rapportage primair te richten op de effecten die de aangifte heeft op het functioneren van de Belastingdienst als een van de cruciale uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid.

Een tussentijds rapport waarin ongefilterd signalen worden weergegeven over wat leeft binnen een organisatie nodigt uit tot het voeren van een gesprek hierover. Wij gaan dat gesprek graag aan en zijn van harte bereid een toelichting te geven op onze waarnemingen tot dusverre en beschouwingen dienaangaande.

Den Haag, 5 november 2020

Mr. H.A.G. Splinter-van Kan  
Prof. mr. A.M. Hol

