

Interview Steven van Eijck

door de Symposiumcommissie

“Onze Belastingdienst was één van de beste ter wereld”, zegt oud-staatssecretaris van Financiën Dr. Steven van Eijck. Voortbouwend op het afgelopen seminar d.d. 27 oktober 2020, heeft een delegatie van het VHM de heer Steven van Eijck geïnterviewd en gevraagd hoe de Belastingdienst verder kan bouwen aan vertrouwen. Onderstaand artikel is daar een uitvloeisel van.



Een van de hoofdconclusies van het afgelopen VHM-seminar was dat ‘de menselijke maat’ in wetgeving en uitvoering meer benadrukt moet worden om het vertrouwen van de burger in de Belastingdienst te vergroten. Daarbij geldt dat de Belastingdienst een uitvoeringsorganisatie is. Dit betekent dat uitvoerbare wet- en regelgeving én professionele ruimte om recht te doen aan doel en strekking van die wet onmisbaar zijn. Daarnaast is een groot gevoel aan rechtsstatelijkheid c.q. professionaliteit vereist, en een begrip van waar de belastingplichtige tegenaan loopt bij het geldig maken van zijn/haar rechten en het voldoen aan zijn/haar verplichtingen. Een vraag die daarbij opkomt is: hoe verhoudt rechtsstatelijkheid zich tot de menselijke maat en een veilig werkklimaat? Steven geeft aan dat dit niet met

elkaar op gespannen voet hoeft te staan; het verdraagt zich met elkaar.

‘Het is daarbij van groot belang de noodzaak van het optimaal functioneren van de Belastingdienst te duiden.’

De Belastingdienst en de belastingwetgeving raken rechtstreeks de financieel economische bloedsomloop van onze samenleving. Doelstellingen daarbij zijn enerzijds het financieren van collectieve uitgaven en anderzijds het stimuleren van gewenst gedrag en het afremmen van ongewenst gedrag (stuurgeld). De Belastingdienst speelt daarin een essentiële rol: zij geeft uitvoering aan de belastingwetgeving en zorgt ervoor dat geld wordt afgetapt van deze stroom. Dat ‘aftappen’ dient op een verantwoorde manier te gebeuren; ethisch verantwoord, uitlegbaar en uitvoerbaar. Dit kan alleen als de Belastingdienst goed functioneert. Daar is draagvlak in de samenleving voor nodig.

Draagvlak

Om dit draagvlak bij de belastingbetaler (burgers en ondernemers) te creëren zijn drie thema’s van wezenlijk belang:

1. Transparantie

De Belastingdienst dient haar werk transparant uit te voeren; dit betekent dat zij transparant communiceert over haar werk en de uitvoering daarvan. Ambtenaren dienen het beleid en hun beslissingen op een begrijpelijke manier uit te leggen, waarbij de gemaakte afwegingen zichtbaar worden voor de burgers en bedrijven. Een belastingambtenaar moet kunnen worden aangesproken op wat hij doet en hoe hij handelt. Tegelijkertijd moet een belastingplichtige kunnen begrijpen hoe en waarom de Belastingdienst op een bepaalde manier handelt. Waarom is een belastingplichtige bijvoorbeeld aan de beurt voor een (extra) controle (van de aanslag), of voor een boekenonderzoek? Empathisch vermogen aan beide zijden van het proces is cruciaal. Dit dient juist ingeschat te worden en is per situatie en per persoon verschillend. Het tijdperk van zwart- of witgelakte pagina’s is definitief ten einde. De juist cruciale mening van belastingambtenaren, die hun ware ambacht verstaan, dient kenbaar te zijn. Dat moet op een veilige manier worden geconcretiseerd. Daarbij kan worden geleerd uit de

zorg en de luchtvaart hoe het in een veilige omgeving kunnen melden van incidenten de uitvoering van processen sterk ten goede komt.

De Belastingdienst is sterk gedreven door algoritmes. Dit is noodzakelijk om wet- en regelgeving uitvoerbaar te houden. De Belastingdienst dient hier transparant over te zijn. Het werken met algoritmes is niet verkeerd, zolang zij het resultaat bewerkstelligen dat de wetgever (en het kabinet) voor ogen heeft, en duidelijk is op basis van welke informatie en hoe een algoritme tot een conclusie leidt. De Belastingdienst kan daarbij helder en eenduidig communiceren met de Tweede Kamer over deze algoritmes; bij de uitvoering moeten namelijk afwegingen worden gemaakt tussen de uitvoerbaarheid en de massaliteit van het proces. De algoritmen spelen hier een belangrijke rol in. Er moet worden voorkomen dat die algoritmen niet meer 'uitlegbaar' c.q. begrijpelijk zijn ('black box'). De resultaten en de voorwaarden waaronder deze (zelflerende) algoritmes worden toegepast dienen door mensen te worden begrepen. De afweging van de invulling en toepassing van algoritmes dient derhalve transparant te worden gecommuniceerd met het parlement (en het kabinet), die vervolgens beslissen over de impact van die algoritmes op de uitvoering (gedeelde verantwoordelijkheid). Als men wil afstappen van risicogedreven werken ((zelflerende) algoritmes), dan leidt dat onvermijdelijk tot grotere aselecte steekproeven waarvoor meer uitvoeringscapaciteit noodzakelijk is. Die afweging dient inzichtelijk te worden beargumenteerd, waarna de politiek tot een beslissing kan komen.

De toeslagenaffaire was waarschijnlijk nooit zo afgelopen als belastingambtenaren meer met de politiek in verbinding hadden kunnen staan.

2. Ethisch en professioneel handelen

Er dient sprake te zijn van ethisch en professioneel handelen, waarbij het handelen uitlegbaar moet zijn. Van belang is met name dat bij de medewerkers geen barrière wordt ervaren om te melden wat en waar het beter kan binnen de Belastingdienst. De Belastingdienst is haar medewerkers: er zou dan ook meer geput moeten worden uit de kennis en ervaring van die medewerkers bij het vormgeven van de processen (en het beoordelen van de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving). De ervaring van alle mensen in de Belastingdienst is onmisbaar, van 'bottom-up tot top'. Zij kunnen perfect hun kennis delen en aangeven waar het goed gaat en waar het mis gaat. Idealiter zouden zij - waar nodig - ook directe signalen aan de politiek moeten kunnen geven.

Op diezelfde manier zou de Belastingdienst kunnen zorgen voor laagdrempeliger contact met de belastingplichtigen. De inspecteur dient persoonlijk bereikbaar te zijn wanneer een belastingplichtige tegen problemen aanloopt bij het uitoefenen van zijn/haar rechten en het voldoen aan zijn/haar verplichtingen. Dit vereist een 'omdenken' in de manier waarop de Belastingdienst werkt. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen van de professionaliteit van de belastingdienstambtenaar. Professionele ruimte, de medewerker ontzorgen, carrièrepaden duiden, dit zijn allemaal belangrijke thema's. Vakmanschapstrots zou weer benadrukt moeten worden en het familiegevoel moet terugkomen in de organisatie, zodat medewerkers weer staan voor hun werk ('zeggen wat je doet en doen wat je zegt'). Daarvoor is (de facilitering van) continue ontwikkeling noodzakelijk. De opleidingen binnen de Belastingdienst dienen zoveel mogelijk aan te sluiten bij het dagelijks werk van de belastingambtenaar (inclusief zijn/haar carrière-plan). Daarvoor is onderlinge kennis- en ervaringsuitwisseling noodzakelijk, niet alleen bij binnenkomst maar ook verder in de carrière, bijvoorbeeld via een zogenoemd 'buddy-systeem' vergelijk het met een hedendaagse gezelschap-leermeester benadering. Met de technologische ontwikkelingen van nu en de toekomst is het wenselijk en zelfs noodzakelijk dat de gemiddelde belastingambtenaar zich sterker ontwikkelt op voornoemde thema's.

3. Veilig en vertrouwd werkklimaat

Voor de belastingdienstmedewerkers is een veilig én een vertrouwd werkklimaat van groot belang. De belastingdienstmedewerker moet zich gesteund voelen en trots kunnen zijn op zijn/haar werk (vakmanschapstrots). Zoals hiervoor benoemd vereist dit uitvoerbare wet- en regelgeving.

De Belastingdienst financiert de hele samenleving. Zij financiert de financiële collectieve lasten en is om die reden essentieel om Nederland in de goede richting te sturen. De belastingwetgeving is een spiegel van de samenleving. De politiek stuurt met het mandaat van de samenleving de belastingwetgeving. De belastingwetgeving stuurt weer de samenleving. De Belastingdienst geeft daar uitvoering aan. De Belastingdienst kan alleen wet- en regelgeving uitvoeren indien zij daarvoor de juiste middelen heeft. Dit vereist een 'pro-actievare' houding van de Belastingdienst. Zij dient aan te geven wanneer bepaalde wet- en regelgeving niet (meer) uitvoerbaar is, gegeven de huidige (ICT-)middelen en capaciteit.

De Tweede Kamer heeft hier een sturende rol in. Veel in beginsel eenvoudige en uitvoerbare fiscale wet- en regelgeving wordt uiterst complex en onuitvoerbaar, juist door de parlementaire behandeling, waarbij elke politieke partij (delen van haar) achterban wil bedienen. Dat wordt nog wat met thans 17 politieke partijen in de Tweede Kamer. Daarentegen geldt ook dat de Belastingdienst - zoals hiervoor benoemd - geen barrière moet ervaren om uitvoeringsproblemen te melden. Gelet op de affaires zoals deze toeslagen, ligt er een taak voor de Tweede Kamer én de Belastingdienst om er samen weer een goed functione-

rende Belastingdienst van te maken. Het betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid en die is bepaald zo niet ervaren in de afgelopen periode.

Het zou daarbij mooi zijn als de ICT kan worden ingezet om de professionaliteit van de ambtenaar te ondersteunen. Dus ICT die is afgestemd op de professionele ruimte van de belastingambtenaar. Dus niet: systemen vullen omdat ze zo gebouwd zijn, maar terug naar: wat is nuttig en noodzake-

‘Het moet mogelijk zijn voor de Belastingdienst om aan de politiek aan te geven wanneer zij de gewenste kwaliteit niet (meer) kan leveren. Anders is de volgende toeslagenaffaire al geboren.’

lijk. Samenwerking tussen ICT en uitvoering is daarbij onmisbaar. ICT-ers en de uitvoering kunnen goed samenwerken, waarbij de uitvoerende medewerkers een grote rol kunnen dragen in de vormgeving (en bedienbaarheid) van de ICT-middelen.

Goed functioneren voor de stakeholders

Een goed functionerende Belastingdienst is voor de maatschappij van groot belang. Echter dit functioneren is mede afhankelijk van toepasbare en uitvoerbare fiscale wet- en regelgeving. Een oplossing zou dan ook gevonden kunnen worden door naast een minister van Financiën een minister van Fiscale zaken aan te stellen in het kabinet, zodat de Belastingdienst en daarbij de fiscaliteit op de kaart staan en mee beslissen. Er is dan sprake van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid (Tweede Kamer en de Belastingdienst SAMEN). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de uitgaande geldstromen (uitgaven) en de minister van Fiscale zaken is verantwoordelijk voor de inkomende geldstromen (inkomsten).

Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid

We hebben een minister van Financiën. Wat dus te denken van een minister van Fiscale Zaken aan zijn zijde? De minister van Fiscale Zaken (MvFZ) zou in de komende periode nadrukkelijk ondersteund kunnen worden door de Algemene Bestuursdienst (ABD). Top-ABD heeft bij uitstek capabele topambtenaren en dient de opdracht te krijgen tot hervorming van de organisatiestructuur van de Belastingdienst.

Het aanstellen van een ‘vakminister’ enkel en alleen voor de inkomstenkant biedt de mogelijkheid om minder

complexe wetgeving te bewerkstelligen en het vertrouwen intern en extern in de uitvoeringsorganisatie te herstellen. De MvFZ zou met een rechte rug de ‘stop-knop’ moeten kunnen hanteren wanneer voorgestelde wetgeving niet uitvoerbaar is. Dat geldt overigens voor alle geledingen. Daarmee zou ook de uitvoering van de werkzaamheden beter kunnen gaan aansluiten met de AVG (Algemene verordening gegevensbescherming). In plaats van pur sang risicogedreven werking in de uitvoering, kan door continu OVERLEG tussen de Belastingdienst en de Tweede Kamer ook aan de voorkant van het vormingsproces van wet- en regelgeving grip verkregen worden op de uitvoering van wet- en regelgeving met een menselijke maat, AVG-proof.

Capaciteit bij de Belastingdienst is schaars én duur. Waar kunnen we slimmer acteren in onze uitvoeringstaken door de samenwerking op te zoeken met andere instellingen en/of organisaties? Brancheorganisaties / andere overheidsinstanties dienen verantwoordelijk te worden gemaakt voor bijvoorbeeld doorontwikkeling horizontaal toezicht en afhandeling van uitvoeringstaken. Daarmee kan de Belastingdienst bij gelijkblijvende capaciteit, efficiënter én effectiever werk verzetten op die gebieden waar de kritische fiscale aandacht op gevestigd dient te worden.

Ondanks alle hervormingsprocessen die reeds in gang zijn gezet, zowel in de Tweede Kamer, het Ministerie van Financiën als bij de Belastingdienst, een oproep aan alle overheidspartijen: neem je gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en regel bovenstaande in de komende vier jaar om erger te voorkomen.

Politiek gesternte

Aangezet door de voltallige Tweede Kamer en onder de bezielende leiding van Herman Tjeenk Willink wordt uiterst terecht ingezet op de herijking van de bestuurscultuur. Een niet tot in de details dicht getimmerd regeerakkoord en het stimuleren van dualisme bieden grote kansen voor nieuw publiek leiderschap. Daarbij nemen politici en (top)ambtenaren, ieder vanuit een eigen perspectief, een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het optimaal laten aansluiten van wet- en regelgeving en de uitvoerbaarheid daarvan bij de behoeften en wensen van onze samenleving. Het gesternte is daarmee uiterst gunstig voor de hiervoor omschreven inzet op structureel herstel van het vertrouwen, intern en extern in de belangrijkste uitvoeringsorganisatie in ons land.

Mediacampagnes

De Belastingdienst en haar medewerkers leveren ontzettend goed werk. Dat mag weer en meer in de media worden benoemd en naar buiten worden gebracht. Wat scheelt er aan het imago van de Belastingdienst? Met behulp van bijvoorbeeld SIRE-reclame kan de Belastingdienst laten zien dat ze maatschappelijk verantwoord onderneemt en mee beweegt met de maatschappelijke ontwikkelingen in het hier en nu. Van: ‘Leuker kunnen we het niet maken, wel gemakkelijker’ naar: ‘De Belastingdienst staat voor een financieel gezond Nederland’.