

University of Groningen

De Belastingdienst in de spiegel van het verleden

Tassenaar, Vincent; Peters, Rik

Published in:
Richtige heffing

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tassenaar, V., & Peters, R. (2023). De Belastingdienst in de spiegel van het verleden. In J. Glazenburg, M. J. H. Hellegers, W. M. Kamminga, & L. G. M. Stevens (editors), *Richtige heffing: Liber amicorum ter gelegenheid van het 150-jarig bestaan van het VHMF* (blz. 69-74). VHMF.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Belastingdienst in de spiegel van het verleden

Dr. R.G.P. Peters en dr. mr. P.G. Tassenaar'

“

Als de Belastingdienst het aftakelend tij wil keren, moet hij in de spiegel van het verleden kijken. Die toont hoe een cultuur van vertrouwen is gebouwd met elementen als horizontaal overleg, gedeelde verantwoordelijkheid, vakkennis en autonomie. De dienst vulde eigenstandig de beginselen van behoorlijk bestuur in door een juridische menselijke maat te hanteren. Zo'n criterium moet evenwel worden gevormd in gezamenlijk overleg en met gedeelde verantwoordelijkheid. Voorts is om het vertrouwen van de buitenwereld te herwinnen, herstel van vertrouwen binnen de dienst cruciaal.

”

1 Op weg met touw en antennedraad

Op dinsdag 27 juni 1997 om tien voor tien sprak Joop van Lunteren, directeur-generaal van de Belastingdienst meer dan 120 medewerkers toe op de VACO-dag (vakcoördinatorenendag) in Tilburg. De DG begon zijn betoog met de uitkomst van de directieurenconferentie van maart 1994. Daarin werd bevestigd dat de Belastingdienst primair een rechtshandavingsorganisatie is. Volgens Van Lunteren bepaalt deze prioriteit zowel de identiteit als de legitiemering van de dienst. Rechtshandaving is in zijn ogen de kern van de permanente doelstelling van de dienst en daarin staan dienstbaarheid en respect voor de burger centraal. Daarnaast streeft de dienst volgens de DG ook naar efficiency en effectiviteit.

Geïnspireerd door deze woorden gingen de aanwezigen aan de slag in verschillende workshops. Daarin debatteerden zij over tal van lastige dilemma's als: 'Is de VACO een technicus of een technisch manager?' en: 'Is de VACO scheidsrechter of trainer'? Na afloop van de workshop brachten de gespreksleiders verslag uit, waarbij zij soms stevige standpunten innamen. Volgens het verslag verlieten de deelnemers de conferentie 'met oren

waartussen het klantbehandelingsprincipe zich bevond, een stukje touw om de voortrekkersrol op zich te nemen en een stuk antennendraad om alle signalen goed op te vangen'.

2 De menselijke maat

Die dinsdag in 1997 was voor de toenmalige medewerkers niets bijzonders. Juist daarom spreekt zo'n dag voor historici boekdelen over de cultuur van de Belastingdienst voor de eeuwwisseling. Sinds het begin van de grote herstructurering, die begin jaren tachtig onder leiding van DG Cor Boersma begon, organiseerde de Belastingdienst regelmatig werkconferenties. Zo werd van meet af aan het belang van gezamenlijk overleg in het mentale model van de medewerkers gegrift. De verslagen uit die tijd laten zien dat medewerkers werden uitgenodigd om mee te denken over de toekomst. Stevige discussies werden daarbij niet geschuwd. Deze cultuur van 'elkaar aanspreken' was niet alleen zichtbaar op deze werkconferenties, ook op de werkvloer konden ze elkaar met een 'heb je even' makkelijk vinden in een 'tafeltjesoverleg', dat kon uitgroeien tot 'horizontaal overleg' tussen verschillende afdelingen. Door gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen ontwikkelde zich langzaam maar zeker een cultuur van vertrouwen binnen de dienst.

Dit vertrouwen werd steevast uitgedragen door de leiding die zich graag op de werkconferenties liet zien. Van Lunteren vervulde zijn voorbeeldfunctie door de medewerkers aan de 'corporate identity' van de dienst te herinneren: wij zijn een rechtshandavingsorganisatie, waarin dienstbaarheid aan de burgers centraal staat. De medewerkers konden zich herkennen in dat beeld, want het stond reeds centraal in 'Mavis', de managementvisie waarmee de hervormingen in 1982 van start gingen. Alle medewerkers hadden een gedrukt exemplaar van Mavis ontvangen waaruit blijkt dat de organisatie iedereen bij de veranderingen wilde betrekken. Dat moest ook wel want de nieuwe doelgroepgerichte structuur had grote consequenties voor het functioneren van de dienst. Niet langer richtte deze zich op belastingplichtigen, maar op 'klanten'. Rechtshandaving was daarbij nog steeds de primaire taak, zoals Van Lunteren betoogde, maar hierbij stond respect voor de burgers en hun rechten centraal. Alle medewerkers kenden de drie R'en uit Mavis: rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Bij de toepassing van deze beginselen genoten zij een hoge mate van autonomie. Daarmee stond de menselijke maat al in de vorige eeuw hoog in het vaandel van de Belastingdienst.

3 Vertrouwen van binnen naar buiten

Naarmate de reorganisaties in de jaren tachtig en negentig vorderden, projecteerde de dienst de eigen cultuur op de buitenwereld. Vanuit de juridisch ingestoken menselijke maat trad de dienst burgers en bedrijven steeds meer vanuit vertrouwen tegemoet. Uiteindelijk leidde deze benadering tot een paradigmawissel, die historisch gezien uniek is. Sinds de opkomst van de moderne natiestaten rond 1500 hadden overheden geopereerd vanuit repressie en controle van de burgers, die niet voor niets als onderdanen werden aangeduid. Hoewel de Franse Revolutie hen rechten en rechtsbescherming schonk, bleven gehoorzaamheid en plichten het leven van de burgers tot diep in de twintigste eeuw bepalen. Onder het alom bekende motto 'leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker' maakte de Nederlandse Belastingdienst een historische ommekeer: niet langer stond de verhouding van de overheid met de burgers en bedrijven in het teken van controle, maar voerde vertrouwen de boventoon.

De effecten van deze omwenteling waren overal zichtbaar. De externalisatie van de cultuur van horizontaal overleg vormde de oorsprong voor het horizontaal toezicht, waarmee grote bedrijven benaderd werden. De projectie van het vertrouwen binnen de dienst op de burgers lag aan de basis voor de ontwikkeling van de 'Vooraf Ingevulde Aangifte'.

De gevolgen bleven niet uit. Burgers en bedrijven kregen steeds meer vertrouwen in de dienst, want wie goed doet, goed ontmoet. De compliance van de belastingplichtigen lag vergeleken met andere Europese landen hoog en het horizontaal toezicht bleek een win-win situatie op te leveren, omdat zowel de dienst als de bedrijven minder kosten maakten om de aangiften te realiseren. De maatschappelijke waardering voor de dienst groeide gestaag. In de jaren negentig van de vorige eeuw won de dienst allerlei prijzen. Nederland was trots op zijn Belastingdienst.

4 Druk op de ketel

Wanneer begon de cultuur van de Belastingdienst te veranderen? Daarover lopen de meningen uiteen. Volgens sommigen begon het met de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001, volgens anderen met de verwerking van de affaire Vinkenslag in 2004, sommigen leggen de omslag bij de invoering van het toeslagenstelsel in 2005 en anderen wijzen naar de hervormingen van de dienst na 2006.

Voor historici zijn jaartallen belangrijk, maar voor de datering van cultuurveranderingen zijn ze niet zinvol. Cultuur verandert immers langzaam en volgt daarbij geen plan, maar komt onbedoeld tot stand. Om vat te krijgen op cultuurveranderingen kijken historici daarom naar langetermijnontwikkelingen. Als eerste valt dan op dat vanaf het einde van de jaren negentig de politiek en media steeds dominanter werden. De politiek wilde meer prestaties voor minder geld en de media brachten ieder incident als een schandaal. Daarnaast nam het aantal belastingplichtigen met de opkomst van de ZZP'ers enorm toe. Om met beperkte middelen de doelstellingen te realiseren werd binnen de dienst steeds meer van bovenaf opgelegd. Hierdoor kwamen de bottom up aanpak en het horizontaal overleg onder druk te staan. Zo kon de invoering van het horizontaal toezicht bij het MKB het succes bij GO niet evenaren, omdat de dienst te verticaal opereerde; iedereen was gelijk, maar de Belastingdienst bleek als het erop aan kwam net iets gelijkjer dan anderen. Het project Switch moest ineens van koers veranderen omdat van hogerhand besloten werd om van doorstroom van personeel naar uitstroom om te schakelen. Tegelijkertijd werd de afstemming tussen top en de rest van de dienst steeds complexer. Om alle gaten te dichten werden steeds meer managers aangesteld. Velen van hen hadden geen fiscale achtergrond, waardoor miscommunicaties met het fiscale personeel toenamen. Tot slot leidde de uitstroom van de oude, juridisch georiënteerde garde tot een afkalving van het organisatiegeheugen, waardoor de weerstand tegen het nieuwe regime afbrokkelde.

Door deze ontwikkelingen kwamen de cruciale elementen van het mentale model van de Belastingdienst onder druk te staan. Dienstbaarheid aan burgers en bedrijven stond nog steeds hoog in het vaandel, maar werd lastiger door de toename van belastingplichtigen die ook nog eens mondiger waren geworden. Sturen van bovenaf zette druk op de elementen als 'gedeeld leiderschap' en 'horizontaal overleg'. De autonomie van de inspecteur kwam onder druk te staan van steeds dikkere managementlagen. Niet langer meer gingen

medewerkers na een dag lang debatteren met stukjes touw en antennedraadjes naar huis. Het speelkwartier was voorbij.

5 De dienst in spagaat

Door bovengenoemde ontwikkelingen kwam de Belastingdienst – de facto de medewerkers zoals de belastinginspecteur – vanaf het eind van de jaren negentig geleidelijk in een spagaat terecht. Enerzijds speelde daarbij de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) en anderzijds de invoering van nieuwe managementvormen een rol.

De ontwikkeling van de abbb was aanvankelijk vooral zichtbaar in de fiscaalrechtelijke uitspraken van de Hoge Raad. Deze focus op de abbb binnen de doctrine en rechtspraak verliep parallel met maatschappelijke ontwikkelingen en met de toegenomen aandacht voor grondrechten in het recht, waardoor de positie van de burger ten opzichte van de machtige staat meer bescherming kreeg. Dat de ontwikkeling van de abbb zich manifesteerde in fiscaalrechtelijke uitspraken, hangt samen met de sterke positie die de belastinginspecteur inneemt ten opzichte van de belastingplichtige en de grote mate van autonomie van de belastinginspecteur.

Voor de dienst is de ontwikkeling van de abbb vanuit de drie R'en belangrijk geweest. In de jaren tachtig en vooral de jaren negentig werden deze beginselen steeds meer geïnternaliseerd in het denken en doen van Nederlandse juristen en vooral bij ambtenaren werkzaam in of met het bestuursrecht. Het Benthem-arrest dat in 1985 door het EHRM werd gewezen en de, daardoor versneld gerealiseerde, Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn naast de ontwikkeling in de jurisprudentie belangrijke mijl- of piketpalen in deze ontwikkeling geweest.

Binnen een dienst die in dezelfde periode in vrijwel al haar interne stukken de nadruk legde op vakkennis, heeft de internalisering van de abbb een grote impact gehad op zowel de vakinhoudelijke ontwikkeling van het personeel als de werkprocessen. Reeds uit een beleidsstuk uit 1992 over de instelling van de vacoteams wordt duidelijk dat de abbb structurele aandacht zou moeten verdienen naast de Algemene wet inzake Rijksbelastingen (AWR). De laatste wet markeerde vanzelfsprekend de bevoegdheid van de belastinginspecteur, waarbij de abbb zouden dienen als het normatief kader waarmee deze bevoegdheden moesten worden ingevuld. Zo kreeg het toegenomen respect voor de burger een concrete vorm in een juridisch gemodelleerde menselijke maat.

6 New Public Management

Naast deze juridische ontwikkelingen was er nog een andere tendens op het organisatorische vlak waarneembaar. Hoewel vanaf de jaren tachtig afscheid werd genomen van het idee van de maakbare samenleving, werd in het managementdenken meer en meer verwacht van de mogelijkheden om organisaties top-down aan te sturen. De ruimte voor de Belastingdienst nam hierdoor af. Het Ministerie van Financiën ging meer de programma's bepalen en richtte zich sterker dan voorheen op eenheid van beleid.

Het New Public management (NPM) is een exponent van deze stroming. Het NPM vereist een resultaatgerichte overheid, die zich manifesteert in een samenvloeiing van een aantal ontwikkelingen: schaalvergroting, kwantificering en compartimentering. Het achterliggende

idee was dat het sturend vermogen van de organisatie zou toenemen waardoor de professionals uiteindelijk beter zouden kunnen functioneren. Zo zouden de inspecteurs meer ruimte hebben om vanuit een fiscaalrechtelijk perspectief autonoom een beslissing te nemen. Dat sluit aan bij de fiscale wetgeving, welke de belastinginspecteur een grote mate van autonomie geeft.

Helaas bleek de praktijk iets weerbarstiger dan de theorie. Hoewel het NPM in beginsel autonomie van de professional voorstond, werd door de resultaatgerichte overheid en het sturen op effecten juist het tegenovergestelde bereikt. Deze sturingsbehoefte werd in de praktijk zichtbaar in de nadruk die werd gelegd op grotendeels kwantitatieve targets. Kwantificering draagt er vrijwel altijd aan bij dat uiteindelijk wordt gestuurd op output.

Lange tijd ontwikkelden de rechtshandhaving nieuwe stijl en de nadruk op efficiency zich parallel met de invoering van het NPM, maar op een bepaald moment werd het efficiency-denken te dominant. In de eerste plaats omdat het efficiënty-denken ook een juridisch aspect heeft in de vorm van een grote nadruk op eenheid van beleid (uniformering). In een dergelijke benadering wordt meer de nadruk gelegd op het gelijkheidsbeginsel, maar deze heeft als bijwerking dat het de andere abbb wellicht tot stiefkinderen kan maken. In de tweede plaats leidde het sturen op output tot verhoging van de werkdruk. Een te hoge werkdruk staat op gespannen voet met het werken met geïnternaliseerde beginselen, zoals het motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel, want dat kost juist tijd, aandacht en juridische kennis.

Een ander aspect van het NPM is de compartimentering, welke zich vaak openbaart in het clusteren van kennis in een afdeling. Dit kan bijvoorbeeld door aparte afdelingen te creëren voor onderdelen, zoals: de administratie, de ICT, de human resources enzovoort. Deze inzet is dan niet langer verankerd in de organisatie als geheel en draagt her risico in zich dat de nieuwe onderdelen een eigen deelbelang gaan behartigen. Bovendien moet er dan ook veel meer geïnvesteerd worden in communicatie om de nieuwe complexiteiten te reduceren. Hierdoor ontstond een praktische meer horizontale clustering, bijvoorbeeld door vormen van overleg waarbij managers en teamleiders de facto voor het grootste gedeelte alleen met elkaar communiceren. In de leergeschiedenissen geven medewerkers in de dienst aan dat deze tendens in de afgelopen jaren sterker is geworden.

Tot de eeuwwisseling wist de Belastingdienst zich vrij goed te verweren tegen de toenemende druk van het New Public Management, maar uiteindelijk lukte dat niet meer. Binnen de dienst hebben verschillende ontwikkelingen bijgedragen aan een meer centraal geleide cultuur, zoals: de herstructurering via de uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003, ketendenken, teams met specifieke kennis in plaats van projectgroepen en de al vermelde opkomst van de niet vakinhoudelijke manager.

De hiervoor vermelde opkomst van de 'manager nieuwe-stijl', zonder dezelfde professionele (fiscale) achtergrond als de medewerkers, is niet uniek voor de dienst. In veel overheidsorganisaties zorgt deze ontwikkeling voor veel turbulentie en ongemak. De communicatie tussen de niet-vakinhoudelijke manager en de professional is lastig omdat de mentale modellen niet overeenkomen. Het functioneren van deze nieuwe managers komt in vrijwel alle leergeschiedenissen aan bod. De kans is groot dat de niet-vakinhoudelijke

bestuurder, manager of teamleider via de processen het vakmanschap van de professional belemmert. Of dat – vanuit het oogpunt van de waarborgen vanuit de abbb – een wenselijke ontwikkeling is geweest, is natuurlijk de vraag. Verschillende medewerkers, functionerend in verschillende hoedanigheden, hebben hierover in recente leergeschiedenissen gegronde twijfels geuit.

Het uitrollen van het centraal geleide managementdenken heeft in de afgelopen jaren veel impact gehad op de werkvloer. De ervaring van veel professionals is dat zij niet dezelfde taal spreken, hetgeen niet opmerkelijk is, omdat zij vanuit een ander mentaal model opereren. De kans is bovendien dat een manager of teamleider in een piramidale organisatie zich gedraagt als een conflictmijder en niet de rol van stootkussen vervult zoals de werkvloer verwacht. Het rouleren van managers en teamleiders over afdelingen versterkt dat gevoel. Deze ontwikkelingen hebben een negatieve invloed op het vertrouwen binnen de dienst.

Het vertrouwen is naast de opkomst van de nieuwe manager ook door een andere ontwikkeling onder druk komen te staan. Dat is het verlies aan autonomie binnen de organisatie en een bepaalde wijze van top-down denken. De an sich logische en veel uitgedragen gedachte dat het organisatiebelang boven het teambelang gaat, manifesteert zich in de cultuur van de Belastingdienst in de ervaring en beleving dat de opvatting van de top van de organisatie relevanter is dan de opvatting van de werkvloer, gebaseerd op de empirische waarnemingen. Signalen van de werkvloer worden niet dan wel in onvoldoende mate opgepakt; de feedbackloops in de organisatie functioneren onvoldoende, zodat in feite geen sprake meer is van effectieve communicatie.

Het vertrouwen binnen de organisatie staat in toenemende mate onder druk. Zo ontrolt de paradox zich in de tijd: de organisatie die ooit uitging van vertrouwen, heeft het wantrouwen ongemerkt naar binnen gehaald.

7 Lessen voor de toekomst

Als de Belastingdienst dit tijl wil keren, doet de organisatie er goed aan om in de spiegel van het verleden te kijken. Dan zal ze zien hoe ze ooit zelf een cultuur van vertrouwen heeft gebouwd met de elementen als horizontaal overleg, gedeelde verantwoordelijkheid, vakkennis en autonomie. Centraal in deze cultuur stonden de drie R'en die ten grondslag lagen aan de abbb. Vanuit deze beginselen benaderde de dienst zijn omgeving met een juridisch ingestoken menselijke maat. De leergeschiedenissen tonen aan dat deze niet van bovenaf kan worden opgelegd. De menselijke maat is immers mensenwerk. Om dit voort te zetten naar de toekomst kan de dienst putten uit een rijk verleden. De abbb kunnen daarbij als uitgangspunt dienen om als vanouds in gezamenlijk overleg en met gedeelde verantwoordelijkheid het vertrouwen binnen de dienst te herstellen. Dat laatste is voorwaarde om op langere termijn het vertrouwen van de buitenwereld in de dienst te herwinnen.

Noten

- 1 Rik Peters is universitair hoofddocent bij de Afdeling Geschiedenis van de Rijksuniversiteit Groningen en Vincent Tassenaar is universitair docent bij de Afdeling Geschiedenis en bij de Afdeling Algemene Rechtswetenschap van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Samen coördineren zij de Masteropleiding Politics, Organizations and Learning Histories.