



GEZAGHEBBEND HEFFEN,  
INNEN, TOEKENNEN EN  
CONTROLLEREN

*Adviezen uit de praktijk van  
de Belastingdienst, de Douane  
en de Dienst Toeslagen*

GEZAGHEBBEND HEFFEN, INNEN,  
TOEKENNEN EN CONTROLEREN



Maurits Hoenders, Thijs Jansen,  
Corné van der Meulen & Gerard van Nunen

*– op alfabetische volgorde –*

GEZAGHEBBEND HEFFEN,  
INNEN, TOEKENNEN  
EN CONTROLEREN

Adviezen uit de praktijk van de Belastingdienst,  
de Douane en de Dienst Toeslagen

STICHTING BEROEPSEER

© Stichting Beroepseer 2023

© Maurits Hoenders, Thijs Jansen, Corné van der Meulen & Gerard van Nunen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opname of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 161, vijfde lid, Auteurswet 1912. No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Stichting Beroepseer heeft het boek *Gezaghebbend heffen, innen, toekennen en controleren* gemaakt in opdracht van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën (de VHMf) en met ondersteuning van het Ministerie van Financiën.

Verzorging omslag: Mijke Wondergem (Baarn)

Binnenwerk: Peter Tychon (Wijchen)

Eindredactie: Eelke Warrink (Leiden)

Productie: Corné van der Meulen (Utrecht) en Gerard van Nunen (Tilburg)

ISBN: 978-94-92458-69-8

NUR: 805

Als u geïnteresseerd bent in de activiteiten of diensten van Stichting Beroepseer kunt u kijken op [www.beroepseer.nl](http://www.beroepseer.nl)

# INHOUD

<b>Voorwoord</b>	7
<b>1 – Inleiding</b>	11
<b>2 – De context van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen</b>	15
<b>Eigenaarschap en rolduidelijkheid als sleutels voor vakmanschap</b>	27
<i>Interview met Joran Oud</i>	
<b>3 – Gezag als voorwaarde voor een goed functionerende overheid</b>	33
<b>4 – Ambtelijk vakmanschap: bouwsteen voor een gezagsvolle overheid</b>	39
<b>Terug naar de bedoeling van de Douane</b>	45
<i>Interview met Linda Honigh</i>	
<b>5 – Het vakmanschap van de medewerkers</b>	51
<b>6 – Een ondersteunende omgeving voor vakmensen</b>	67
<b>Een persoonlijk zaakbehandelaar die werkt vanuit zijn hart</b>	85
<i>Interview met Theo Kaspers</i>	

<b>7 – Leidinggeven met lef, kennis en gezag</b>	93
<b>8 – Onuitvoerbare wetten en de politisering van de diensten</b>	103
<b>‘Ik wil heel graag dat de medewerkers weer trots kunnen zijn op het werk dat ze doen!’</b>	111
<i>Interview met Bart Snels</i>	
<b>9 – Conclusie en aanbevelingen: Wat is er nodig voor gezaghebbend ambtelijk vakmanschap binnen de diensten?</b>	117
<b>Dankwoord</b>	129
Bijlage 1: <b>Over de auteurs</b>	133
Bijlage 2: <b>Over Stichting Beroepseer</b>	135
Bijlage 3: <b>Over de VHMf</b>	137
Bijlage 4: <b>Boekenreeks Beroepseer</b>	138
Bijlage 5: <b>Verantwoording Goed Werk Plaatsen</b>	140
<b>Noten</b>	145

## VOORWOORD

Eind september 2020 sprak een delegatie van het bestuur van de VHMF, de beroepsvereniging van hbo'ers en academici bij het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane, met secretaris-generaal van het ministerie Bas van den Dungen over de staat van de Belastingdienst. Aanleiding hiervoor was de reactie van het bestuur van de VHMF op de aangifte tegen de Belastingdienst, die door veel collega's als traumatisch is ervaren. In deze reactie besprak het bestuur de zorgen die al langer onder onze leden leefden en de onmiddellijke gevolgen van de stap om aangifte te doen op het gezag van, en dus het vertrouwen in, de Belastingdienst. Ook toenmalig plaatsvervangend directeur-generaal Fiscaliteit Jos de Blicke was bij dit gesprek aanwezig.

Tijdens het gesprek ging het over het belang van de wederopbouw van het vertrouwen in de Belastingdienst en hoe we dat voor elkaar konden krijgen. Daarbij kwam ter sprake dat het vertrouwen in de Belastingdienst weer zou kunnen worden opgebouwd door binnen wet, beleid en jurisprudentie meer uit te gaan van de menselijke maat in de verhouding tot burgers en bedrijven. Dit vergt voldoende professionele ruimte voor de uitvoerders en steun van de ambtelijke en politieke top – juist die uitvoerders zijn ook de doelgroep van de VHMF. Bas van der Dungen bood mij aan een voorstel te doen om hieraan invulling te geven.

In het najaar van 2020 ben ik onder onze leden op zoek gegaan naar wat zij verstaan onder 'professionele ruimte'. Die zoektocht culmineerde uiteindelijk in het idee om met behulp van Stichting Beroeps-eer een aantal Goed Werk Plaatsen (groepsgesprekken met uitvoerende ambtenaren) te organiseren met de VHMF als opdrachtgever, zodat een goed inzicht zou ontstaan in wat de collega's die dagelijks contact hebben met burgers en bedrijven zelf nodig achten om het



vertrouwen in de Belastingdienst weer op te bouwen. Bas van den Dungen gaf de verdere begeleiding van dit traject in handen van Jos de Bleeck. De Goed Werk Plaatsen stonden open voor alle medewerkers van de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane. De Goed Werk Plaatsen vonden uiteindelijk in het voorjaar van 2022 plaats, vertraagd door de coronapandemie. De opbrengsten en bijbehorende analyse treft u aan in het boek dat u in handen heeft.

Het wezen van deze publicatie is dat de collega's in de uitvoering zelf de voorwaarden voor professionele ruimte weergeven. In de termen van Stichting Beroepseer gaat het om 'ambtelijk vakmanschap': *De kennis, kunde en betrokkenheid die het een overheidswerker mogelijk maakt om op zijn terrein van werkzaamheid integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publiek belang.* Meer professionele ruimte bij medewerkers is een eerste voorwaarde voor de menselijke maat in de uitvoering, en daarmee voor meer vertrouwen in de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane.

Het bestuur van de VHMf is trots op deze publicatie, en op het feit dat we hebben kunnen bijdragen aan de Goed Werk Plaatsen. Dit past uitstekend in de meer indirecte vorm van belangenbehartiging die een beroepsvereniging ook doet.

Ik nodig iedere lezer uit om naar aanleiding van de conclusies uit dit onderzoek voor zichzelf vast te stellen wat dit voor hem of haar in het dagelijks werk betekent: hoe brengen we ambtelijk vakmanschap verder? Mijn conclusie is dat dit niet lukt door meer sturing of meer controlemechanismen, maar door de collega's in de uitvoering, zo dicht mogelijk bij de burger, hun eigen onderbouwde en transparante keuzes te laten maken. Daarmee bereiken we samen ons doel: dat de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane weer het gezag toebedeeld wordt dat burgers en bedrijven én de enthousiaste en kundige medewerkers verdienen, maar dat te lang is ondergesneeuwd in een jacht naar schaalgrootte, doorgeschoten efficiency, bezuinigingen en slechte, verouderde en conflictoproepende wetgeving.

Daartoe moeten onze collega's met de juiste, werkbare systemen worden ondersteund, en moeten ze worden vertrouwd door de politiek en de politieke leiding. De politiek moet zorgen voor eenvoudiger wetgeving. De VHMf heeft daartoe in haar manifest<sup>1</sup> een aantal uitgangspunten weergegeven: voldoening op aangifte, meer vertrouwen in de vooraf ingevulde aangifte, minder instrumentalisme en voorts eenvoudiger regels voor kleinere ondernemers en particulieren. Daardoor wordt meer controle zonder aanzien des persoons mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van een forse steekproef, in plaats van de risicogerichte aanpak zoals die nu geldt en die gevaren inhoudt, bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten.

Een woord van dank past hier aan het Ministerie van Financiën, dat dit project en deze publicatie mede mogelijk maakte, aan Wilma Kamminga en Jos de Blicke, voorts aan Thijs Jansen, Gerard van Nunen, Corné van der Meulen en Maurits Hoenders van Stichting Beroepseer voor hun inzet, en bovenal aan de vele collega's die hun verhalen en ervaringen hebben ingebracht tijdens de Goed Werk Plaatsen. Bedankt!

Jurjen Glazenburg

Voorzitter van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën (VHMf)



# 1 – INLEIDING

*Gezag, meer dan van macht, daar moet de Belastingdienst het in de dagelijkse uitvoering van hebben. Dit gezag is voor een groot deel gebaseerd op het vertrouwen van de Nederlandse samenleving dat de Belastingdienst zijn taak goed en verantwoordelijk uitoefent.<sup>1</sup>*

(Uit de reactie van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën op de aangifte tegen de Belastingdienst door het Ministerie van Financiën, juni 2020)

Om doelgericht, doelmatig en doeltreffend te kunnen werken is het cruciaal dat overheidsinstanties, en de ambtenaren die voor deze instanties werken, over gezag beschikken. Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of organisatie op een andere persoon of groep. Concreet accepteert de gezagsverlener (bijvoorbeeld de burger) de invloed en/of positie van een gezagsdrager (bijvoorbeeld een overheidsinstantie of een afgevaardigde daarvan). Zoals de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën (VHMF) terecht stelt in haar reactie op de aangifte tegen de Belastingdienst door het Ministerie van Financiën in juni 2020, is het gezag van de Belastingdienst (en dat van andere uitvoeringsorganisaties) in hoge mate afhankelijk van het vertrouwen van de samenleving in de dienst. Werken aan gezag vergt dus een werkwijze die vertrouwen schept, die laat zien dat er aandacht is besteed en zorgvuldigheid betracht, juist ook in gevallen waarin burgers hun zin niet krijgen.

De Toeslagenaffaire heeft een deuk geslagen in het maatschappelijk vertrouwen in de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Met betrekking tot uitvoeringsorganisaties blijkt dat onder meer uit publieksonderzoeken, die laten zien dat het vertrouwen in de Belas-

tingdienst in een dalende lijn zit.<sup>2,3</sup> Dit lage vertrouwen is problematisch te noemen. Het gezagsvol functioneren van uitvoeringsorganisaties is immers cruciaal voor het functioneren van de overheid.

In de nasleep van de Toeslagenaffaire zijn ‘blauw’ (Belastingdienst), ‘groen’ (Douane) en ‘geel’ (Dienst Toeslagen) ontvlochten. Hoewel de mate van daadwerkelijk gezag in de samenleving per dienst verschilt, geldt het belang van gezag en de kwaliteit van de uitvoering voor al deze drie organisaties. Gezag speelt niet alleen tussen de overheid en haar burgers; het is ook van groot belang binnen de overheid. Een belangrijke gezagsrelatie is die tussen uitvoeringsorganisaties en de politiek. De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) constateerde in het rapport *Ongekend onrecht*<sup>4</sup> bijvoorbeeld dat de politieke behoefte om de uitvoering van de toeslagen efficiënt in te richten, en daarnaast de wens om fraude te voorkomen, hebben geleid tot wet- en regelgeving die niet of nauwelijks ruimte boden om recht te doen aan de individuele situatie van mensen. Er was te weinig ruimte voor een professioneel oordeel, en dit bemoeilijkte het gezagsvol opereren. En zoals gezag speelt tussen overheidsorganen, zo speelt het ook binnen uitvoeringsorganisaties zelf. Voor een goede samenwerking is het immers belangrijk dat teams of zelfs individuele professionals elkaars invloed vrijwillig accepteren. Gezag speelt op verschillende fronten een rol.

Om gezag te vergaren in de maatschappij gaat het erom dat elk van de organisaties niet alleen oog heeft voor het goed uitvoeren van de eigen hoofdtaak, maar ook voor de manier waarop men dat doet; dat men aandacht heeft voor de menselijke kant van dienstverlening, maar ook voor effectief toezicht en effectieve opsporing; dat burgers en bedrijven vertrouwen op elk van de organisaties, en dat ambtenaren trots zijn om daarvoor te werken. Dit vraagt om organisaties met een professionele cultuur waar ruimte is voor vakmanschap en rechtsstatelijk handelen, dus waarin ambtelijk vakmanschap tot bloei kan komen.

## 1.1 Publicatie: Gezaghebbend heffen, innen, toekennen en controleren

De grote vraag die voorligt, is hoe het centraal stellen van de menselijke maat en ruimte voor het vakmanschap van professionals in de praktijk kan worden vormgegeven. Het doel van dit boek is bijdragen aan het expliciteren en versterken van een gedeeld professioneel zelfbewustzijn (beroepseer) bij de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Deze beroepseer vormt de basis voor het gezag van deze overheidsorganisaties binnen de Nederlandse samenleving en haar democratische rechtsorde.

In 2022 heeft Stichting Beroepseer, in opdracht van de VHMf en met medewerking van het Ministerie van Financiën, tien Goed Werk Plaatsen georganiseerd voor medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Een Goed Werk Plaats is een veilige ontmoetingsplek waar professionals in een open en laagdrempelige sfeer kunnen spreken en denken over het eigen werk. Dialoog, reflectie en duurzame oplossingen staan daarbij centraal. Het doel van een Goed Werk Plaats is deelnemers te stimuleren om na te denken over de kwaliteit van het eigen beroep en hen uit te dagen zelf invulling te geven aan de ontwikkeling van hun vakmanschap. Een Goed Werk Plaats zet deelnemers aan het denken over vakmanschap binnen en buiten de eigen organisatie.<sup>5</sup>

De uitkomsten van deze Goed Werk Plaatsen vormen het fundament van dit boek. We gaan dieper in op de factoren die het vakmanschap binnen de diensten in de weg staan en de manier waarop deze knelpunten kunnen worden aangepakt. Daarbij koppelen we de uitkomsten van de Goed Werk Plaatsen aan het gedachtegoed over ambtelijk vakmanschap en overheidsgezag dat Stichting Beroepseer door de jaren heen heeft verzameld en ontwikkeld.

## 1.2 Leeswijzer

We openen deze publicatie met een contexthoofdstuk over relevante ontwikkelingen binnen en rondom de drie diensten (hoofdstuk 2). Daarin staat het krachtenveld centraal waarin de organisaties werken. Vervolgens schetsen we in twee beknopte theoretische hoofdstukken (hoofdstuk 3 en 4) de kern van overheidsgezag en van ambtelijk vakmanschap. Centraal staat hoe overheidsorganisaties en hun ambtenaren gezaghebbend kunnen werken en hoe vakmanschap daaraan een belangrijke bijdrage kan leveren. Een uitgebreidere theoretische uiteenzetting van overheidsgezag en ambtelijk vakmanschap die als interessante achtergrond kan dienen, is te raadplegen via de website van Stichting Beroepseer.<sup>6</sup>

In hoofdstuk 5 tot en met 8 worden de opbrengsten van de Goed Werk Plaatsen besproken. In elk hoofdstuk staat een belangrijk thema centraal dat in de sessies nadrukkelijk naar voren kwam. Achtereenvolgens staan de onderwerpen vakmanschap (hoofdstuk 5), een ondersteunende omgeving voor vakmensen (hoofdstuk 6), leidinggeven met lef, kennis en gezag (hoofdstuk 7) en de onuitvoerbare wetgeving en de politisering binnen de diensten (hoofdstuk 8) centraal. In al deze hoofdstukken worden eerst de ervaren knelpunten behandeld, waarna mogelijke oplossingen worden aangereikt. De Goed Werk Plaatsen werden voor het overgrote deel bezocht door uitvoerende medewerkers. De beschrijving van de opbrengsten in deze hoofdstukken vertolkt daarmee het perspectief van deze uitvoerende professionals. In de conclusie en aanbevelingen (hoofdstuk 9) worden de theoretische achtergrond en de opbrengsten van de Goed Werk Plaatsen aan elkaar gekoppeld. Door de publicatie heen zijn daarnaast interviews opgenomen met medewerkers van de drie uitvoerende diensten. Hierin gaan we met deze professionals in gesprek over hun werk en over hun vakmanschap. We bespreken waar zij trots op zijn, welke belemmeringen ze ervaren en welke verbeteringen ze aandragen voor de organisatie waarin ze werken. Daarnaast is ook een interview opgenomen met Bart Snels, inspecteur-generaal bij de Inspectie belastingen, toeslagen en douane.

## 2 – DE CONTEXT VAN DE BELASTINGDIENST, DE DOUANE EN DE DIENST TOESLAGEN

### 2.1 De politiek-bestuurlijke context van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen

Samen met Rijkswaterstaat, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de politie wordt de Belastingdienst gerekend tot de vijf grootste uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid. Deze publieke uitvoeringsorganisaties zijn decennialang het ‘stiefkind’ van de Rijksoverheid geweest, omdat op departementaal niveau te weinig naar de uitvoering geluisterd wordt.<sup>1</sup> Vaak is sprake van steeds nieuwe politieke eisen en druk, een uitdijende verantwoordingsbureaucratie, een hoge werkdruk, doorgeslagen efficiencydenken, te weinig budget en achterstallige ICT-infrastructuur, wat ertoe heeft geleid dat de arbeidstevredenheid onder de medewerkers steeds verder is afgenomen. Deze gang van zaken wordt eveneens al decennialang door velen bekritiseerd<sup>2</sup>, maar er is nauwelijks iets veranderd. Een treffend voorbeeld hiervan waren de jaarverslagen van de vicepresident van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink (vicepresident van 1997 tot 2012). Keer op keer waarschuwde hij hierin voor de ernstige verwaarlozing van de uitvoering en de gevolgen hiervan, mede voor de democratische rechtsorde. Hij vond echter geen gehoor, ondanks het feit dat hij als vicepresident bij kabinetformaties de voornaamste adviseur van de koningin was en zelf als informateur optrad in 1994, 1999, 2010 en 2017. In 2018 publiceerde Tjeenk Willink met zijn boek *Groter denken, kleiner doen* nog eens een kernachtige samenvatting van zijn gedachtegoed. Een van de belangrijkste principes daarvan was: ‘De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid.’<sup>3</sup>



Inmiddels lijkt de Rijksoverheid eindelijk ruw wakker geschud door het rapport *Ongekend onrecht* van december 2020 (het ‘POK-rapport’), waaruit bleek dat veel gezinnen tijdens de Toeslagenaffaire de dupe waren geworden van een onredelijk en onevenredig hard terugvorderingsbeleid, dat te herleiden was tot strenge regelgeving en een overeenkomstige uitleg daarvan door de rechterlijke macht. Het kabinet-Rutte III zag zich daardoor op 15 januari 2021 gedwongen om af te treden. Minister Wiebes van Economische Zaken stapte onmiddellijk op vanwege zijn rol als staatssecretaris van Financiën in het vorige kabinet. Het demissionaire kabinet-Rutte III en het kabinet-Rutte IV, waarvoor Tjeenk Willink informateur is geweest, hebben sindsdien geprobeerd om werk te maken van dit inzicht, een ontwikkeling die nog volop aan de gang is. Tegelijkertijd zijn ook veel uitvoeringsorganisaties met deze kwestie bezig.

In de afgelopen decennia zijn politieke uitvoeringsorganisaties sterk bedrijfsmatig aangestuurd, waardoor efficiencydoelstellingen en financiële targets de hoogste prioriteit hebben gekregen. Alles was erop gericht om de kosten van de uitvoering zo veel mogelijk te drukken. Dit kwam onder andere tot uitdrukking in een aansturingmodel dat geënt is op economische theorieën over de verhouding tussen aandeelhouders als opdrachtgevers en bestuurders van bedrijven als opdrachtnemers. Daarbij gaat men ervan uit dat beide partijen hun eigen financiële belang willen behartigen ten koste van de ander, en daarom elkaar onderling wantrouwen. De samenwerking werd gezien als een voortdurend gestold wantrouwen. Dit uitgangspunt is door de overheid vertaald in een driehoeksrelatie waarin uitvoeringsorganisaties beschouwd worden als opdrachtnemer (de eerste punt van de driehoek). Het directoraat-generaal van het relevante ministerie – en dat is het beleid – is vervolgens de opdrachtgever (de tweede punt) en in die hiërarchische functie verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid dat door de zittende politieke coalitie wordt voorgeschreven. Ten slotte is de secretaris-generaal van dat departement de eigenaar (de derde punt), en daarmee verantwoordelijk voor de (financiële) continuïteit van de uitvoeringsorganisatie en systeemverantwoordelijk. Het driehoeksmodel is door het Ministerie van Financiën in 2017

ingevoerd voor de aansturing van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen, en dat is ook zo gebleven na de ontvlechting van deze drie diensten na de Toeslagenaffaire.<sup>4</sup> De invoering van dat model maakte officieel beleid van hoe de ambtelijke top zich al langer zag: als dienaar van de politieke doelstellingen van de zittende coalitie. In dat kader bemoeide de ambtelijke top zich al langer op een hiërarchische manier intensief met de drie uitvoeringsdiensten. Van de diensten werd verwacht dat ze gewoonweg uitvoerden wat de politiek en – in het verlengde daarvan – het beleid van hen vroegen. Politiek en beleid zijn in deze werkwijze bovengeschied aan de uitvoering. Een weerwoord vanuit de uitvoering op basis van ervaringen en expertise werd niet op prijs gesteld, en als de uitvoering al waarschuwingen gaf of aanbevelingen deed, dan werden deze in het verleden regelmatig in de wind geslagen. Het primaat is aan de politiek, en in het verlengde daarvan aan het beleid. De bijzondere rechtsstatelijke dimensies van het werk van uitvoerende organisaties verdwenen zo steeds verder uit het zicht.

Deze ontwikkelingen zijn de afgelopen jaren bekritiseerd, en er zijn ook alternatieven aangedragen.<sup>5</sup> Het reeds aangehaalde manifest *Groter denken, kleiner doen* van Tjeenk Willink had dit vraagstuk al vóór de Toeslagenaffaire op de maatschappelijke en politieke agenda gezet, maar lange tijd bleek er weinig beweging in te zitten. Dankzij de Kamerleden Pieter Omtzigt en Renske Leijten en de journalisten Pieter Klein en Jan Kleinnijenhuis is de Toeslagenaffaire een schoktherapie geworden voor de scheefgegroeide verhoudingen, die zo lang in beton gegoten leken. Het kabinet-Rutte III trad af, en op eens werd het belang van de normatieve rechtsstatelijke grondslag van beleid en uitvoering herontdekt. Dit aftreden werd aanvankelijk veelal cynisch afgedaan als een symbolische stap die weinig zou veranderen, maar sindsdien hebben zich in hoog tempo wel degelijk belangrijke verschuivingen voorgedaan.

## 2.2 Perestrojka voor publieke uitvoeringsorganisaties?

Onmiddellijk vanaf zijn val stuurde het demissionaire kabinet al een aantal opvallende reacties op belangrijke rapporten aan de Tweede Kamer: de reactie op het POK-rapport,<sup>6</sup> maar vooral de minder opgemerkte kabinetsbrief over de twee rapporten *Werk aan Uitvoering* van de consultancytak van de topambtenaren van de Algemene Bestuursdienst.<sup>7</sup> Deze rapporten en de reactie daarop lieten zien dat zowel de rijkstopambtenaren (ABD) als het kabinet belangrijke lessen over het belang van uitvoerend ambtelijk vakmanschap probeerden te trekken. De belangrijkste les was samen te vatten met de titel van een hoofdstuk uit het boek van Tjeenk Willink: ‘De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid.’

De kabinetsbrieven hingen nauw samen. De belangrijkste motivatie om werk te gaan maken van ambtelijk vakmanschap (een term die tijdens de periode van het New Public Management nauwelijks nog gehoord werd) is treffend samengevat in de brief over het POK-rapport,<sup>8</sup> waarin de regering zwoer dat zij lessen uit de Toeslagenaffaire zou trekken, omdat ‘dergelijke problemen nooit meer mogen gebeuren’. Het kabinet wilde er zeker van zijn dat beleid en bestuur nooit meer ernstige signalen uit de uitvoering zouden missen. Daarom kondigde het een rijksbreed meerjarig programma aan dat de ambtelijke werkwijzen en verhoudingen flink op de schop moest nemen. De brief schetste in brede lijnen hoe het kabinet ambtelijk vakmanschap wilde versterken:

*De rol van ambtenaren is om te adviseren en handelen vanuit hun professioneel vakmanschap. Het kabinet beslist en draagt daarvoor ook de gehele verantwoordelijkheid. De norm is dat ambtenaren werken op basis van openheid en verantwoording. Dat ze kunnen omgaan met tegenspraak en direct contact met burgers. Dat ze effectiefsamenwerken over (organisatie-) grenzen heen. En dat hun daarbij de maatschappelijke opgave helder voor ogen staat. Dat betekent niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren, maar ook voor de samenstelling van teams, de manier van aansturing door leiding-*

*gevend en de organisatorische randvoorwaarden. Dit vraagt van iedereen een bepaalde mate van realiteitsbesef dat cultuurverandering blijvende aandacht en tijd kost.<sup>9</sup>*

De vakmanschapsambities van het demissionaire kabinet kregen een nadere concrete uitwerking in de belangrijke brief van 5 maart 2021 waarin demissionair minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – mede namens andere bewindspersonen, onder wie de minister van Justitie en Veiligheid<sup>10</sup> – officieel reageerde op twee eerder aan de Kamer gestuurde rapporten over Werk aan Uitvoering.<sup>11</sup> Deze brief<sup>12</sup> ademde de geest van Tjeenk Willink; er stonden zinnen in als: ‘Steeds weer blijkt de uitvoering doorslaggevend in de maatschappelijke waardering van de overheid – en terecht!’, en ‘De kwaliteit van de uitvoering bepaalt immers het vertrouwen van mensen in de Nederlandse overheid.’ Dit is ook de hoofdlijn van alle veranderingen die deze brief aankondigt: het tot nu toe vanzelfsprekende hiërarchische primaat van beleidsambtenaren moet worden beëindigd en de uitvoerende ambtenaren en diensten moeten een gelijkwaardige positie krijgen.

De beoogde gevolgen van deze veranderingen werkte Koolmees in de brief uit. We noemen een aantal daarvan hier, ter illustratie van de enorme ambitie die uit de brief blijkt. Het is de bedoeling dat Rijksdiensten, de regering en ministeries de professionaliteit van de uitvoerende ambtenaar en uitvoerende organisaties veel serieuzer zullen nemen. Dit heeft tot gevolg dat uitvoeringsorganisaties bestuur en beleid zeer goed op de hoogte moeten stellen van wat er in de uitvoering plaatsvindt en dat zij aan de bel trekken als het voorgenomen beleid onuitvoerbaar is of als ze vinden dat het beleid niet voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Loyaliteit houdt ook in dat uitvoeringsorganisaties ‘nee’ zeggen als voorgenomen beleid niet uitvoerbaar is en dat zij, als het nodig is, meer ruimte of tijd vragen aan het departement en de Kamer voor een goede invoering. Er zullen dialoogen opgezet worden tussen uitvoering, beleid en politiek, waaraan zij als gelijkwaardige gesprekspartners deelnemen. Deze kunnen gaan over beleidsvorming, -ontwikkeling, of -implementatie. Professionals in de uitvoering

moeten de ruimte en de tijd krijgen voor maatwerk: ze moeten ook zelf de ruimte voelen en nemen om af te wijken van beleidsregels, als het concrete geval daarom vraagt. Voor deze ‘transitie in durven, denken en doen’ is steun nodig van zowel de politieke als de ambtelijke leiding aan professionals om te handelen volgens de bedoeling van de wet in plaats van de letterlijke tekst. Verder is hiervoor noodzakelijk voldoende personele capaciteit in aantal en kwaliteit, een organisatiecultuur die professionals hierin ondersteunt, ruimte in regelgeving en versterking van vertrouwen in ambtelijk vakmanschap. De mobiliteit tussen beleid, uitvoering en toezicht wordt versterkt. Gelijkwaardige posities in beleid en uitvoering dienen vergelijkbare beloning te gaan krijgen.<sup>13</sup>

Gezien het feit dat uitvoerend ambtelijk vakmanschap de afgelopen decennia sterk was uitgekleeft en de uitvoering stelselmatig via *command and control* was bestuurd, is de omslag die hier werd aangekondigd zeer ambitieus te noemen.

### 2.3 Concrete stappen

Inmiddels is zichtbaar geworden dat het de rijksoverheid echt menens is. Het kabinet investeert van 2021 tot 2026 dertig miljoen euro in ‘ambtelijk vakmanschap rijksbreed’. Het heeft daartoe in snel tempo programma’s opgezet als ‘Ambtelijk Vakmanschap’, ‘Grenzeloos Samenwerken’, ‘Dialogoog en Ethiek’, ‘Werk aan Uitvoering’ en ‘Loyale Tegenspraak’. Met deze programma’s wil het kabinet ruimte scheppen voor het recht van burgers en ambtenaren op ambtelijk vakmanschap. Zo is er in dit kader een *Gids Ambtelijk Vakmanschap*<sup>14</sup> samengesteld, met zeven principes en achttien waarden voor ambtelijk vakmanschap. Daarin staat onder andere dat ambtenaren moeten werken vanuit vertrouwen in de burger; dat ze begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar moeten zijn; dat hun inbreng vakkundig, feitelijk en kritisch is; en dat ze anderen de mogelijkheid moeten geven om te laten zien hoe keuzes tot stand zijn gekomen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.<sup>15</sup> Met het programma Grenzeloos Samenwerken wil

men ambtenaren zo ver krijgen dat ze niet meer denken in termen van het eigenbelang van hun eigen departement of terrein, maar over interne scheidslijnen heen gaan samenwerken voor het beste resultaat voor de burger. Dit heet dan ‘opgavegericht werken’. Het programma Dialoog en Ethiek wil het ethisch vermogen van rijksambtenaren versterken. Het verzorgt dialogen op verzoek, over praktische kwesties en ethische vragen die spelen op de werkvloer. Met Werk aan Uitvoering wil men ervoor zorgen dat de uitvoerende ambtenaren gelijkwaardig worden aan beleidsambtenaren. Uitvoeringsorganisaties krijgen de mogelijkheid om met een jaarlijkse *Staat van de Uitvoering* een weerwoord te bieden aan kabinet, beleidsmakers en de Tweede Kamer. In het programma Loyale Tegenspraak onderzoekt men ‘hoe de ruimte voor loyale tegenspraak binnen de Rijksoverheid kan worden vergroot, zodat de oprechte stem makkelijker geuit en beter gehoord kan worden’.

Er is inmiddels ook een nieuwe ambtseed in aantocht. In een brief van 20 januari 2023 aan de Tweede Kamer heeft minister Bruins Slot van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de tekst van de nieuwe ambtseed voor rijksambtenaren aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd.<sup>16</sup> Deze zal naar verwachting per 1 januari 2024 van kracht worden.

Met name het tweede gedeelte (‘De eed van trouw’) geeft meer normatieve richting. De meest normatieve frase in het tweede deel van de huidige eed is nogal vaag en te weinig normatief. Deze luidt: ‘Ik zweer/beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden.’

In de nieuwe eed<sup>17</sup> gaat het over je inzetten voor het algemeen belang, integer werken; iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect behandelen; bijdragen aan een open overheid en zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie; en je gedragen volgens wetten, het recht en de gedragsregels die voor ambtenaren gelden. De toelichting in Bijlage 1 bij de eed is interessant. Daarin staat on-

der andere: ‘Het democratisch en rechtsstatelijk besef is een kernonderdeel van ons ambtelijk vakmanschap.’

Van alle programma’s is het belangrijkste misschien wel Werk aan Uitvoering, dat geheel werkt in lijn met de ambities van de eerder geciteerde brief van Koolmees. Een belangrijk doel is het vergroten van de statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering:

*In 2030 beschikt de uitvoering over voldoende middelen, kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit, politieke dekking en een helder beleidskader om vanuit de bedoeling van de wet en de eigen deskundigheid de burgers efficiënter en effectiever te kunnen helpen. Een uitvoering die wendbaar is als het gaat om het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Continuïteit van de dienstverlening waarborgt het belang van de burger.<sup>18</sup>*

Binnen dat programma is Staat van de Uitvoering een deelproject. De coördinatie hiervan is in handen van ICTU, een onafhankelijke advies- en projectenorganisatie van de overheid. Deze organisatie stelt jaarlijks een *Staat van de Uitvoering* op, ‘waarin we sluipende problematiek in de volle breedte van de uitvoeringspraktijk bespreekbaar maken. De *Staat van de Uitvoering* levert jaarlijks een rijksbreed en trendmatig beeld op aan de Tweede Kamer over sluipende problematiek in de uitvoeringspraktijk. Dit beeld dient als basis voor een gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering.’

Voor de eerste *Staat van de Uitvoering*, die begin 2023 is uitgebracht, is de situatie van ongeveer 35 uitvoeringsorganisaties nader in beeld gebracht. Dat zijn organisaties die veel en intensief contact hebben met burgers en ondernemers. Via (wetenschappelijke) deskresearch is bestaande informatie verzameld en gerubriceerd. Rondom de publicatie is ‘een gesprek op gang gebracht tussen politiek, beleid en uitvoering. Een gesprek met collega’s bij de uitvoering die het dichtst bij de burger en ondernemer staan, met de collega’s bij de ministeries die het beleid maken en met de politiek, waar de ver- taalslag wordt gemaakt van maatschappelijke vraagstukken naar

gewenste of noodzakelijk geachte wet- en regelgeving. Alleen door samen te leren en te reflecteren zetten we stappen naar een beter presterende overheid.’

Van groot belang is dat uitvoeringsorganisaties in het kader van dit deelproject elk jaarlijks hun eigen *Stand van de Uitvoering* uitbrengen: hierin rapporteren zij aan de Tweede Kamer hoe het ervoor staat en wat zij nodig hebben om tot een goede uitvoering te kunnen komen. Uitvoeringsorganisaties als het UWV, de IND, de Belastingdienst, de SVB, de Douane en de Dienst Toeslagen hebben inmiddels al één of zelfs twee keer een dergelijke *Stand van de Uitvoering* uitgebracht. Verder hebben uitvoeringsorganisaties zich verbonden in het Netwerk van Publieke Dienstverleners.<sup>19</sup> Dit is een samenwerkingsverband van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, KleinLef, de Manifestgroep en de Rijksbrede Benchmark Groep (RBB Groep) en bestaat uit zo’n zeventig grote en kleine uitvoeringsorganisaties in de publieke sector. Deze groep heeft in april 2021 een brief geschreven aan informateur Tjeenk Willink om te benadrukken wat uitvoeringsorganisaties van het komende kabinet nodig hadden.

## 2.4 Toerusten van ambtelijk vakmanschap

De overkoepelende lijn van deze ‘perestrojka’ is dat men ambtenaren krachtig stimuleert om veel meer een *civil servant* te worden, zoals het in het Engels zo mooi heet: een dienaar van de burger. Het gevolg van deze herpositionering van de ambtenaar is echter dat deze veel meer professionele verantwoordelijkheid en ruimte moet krijgen om burgers rechtvaardig te behandelen en beleid uitvoerbaar te maken. Op dit moment zijn in de Rijksoverheid termen als ‘maatwerk’, ‘werken naar de bedoeling’, ‘opgavegericht werken’, ‘responsief’ en ‘behoorlijk’ niet van de lucht. Hiermee voltrekt zich een breuk met het alleenrecht dat bestuurders tot voor kort op uitvoerend ambtelijk vakmanschap dachten te hebben en dat de andere rechthebbenden vrijwel volledig wegdrookte.



Door de Toeslagenaffaire is het inzicht gaan dagen dat het zich toe-eigenen van het recht op ambtelijk vakmanschap door bestuurders tot problemen leidt. Het is daarom belangrijk dat in de komende jaren wordt toegewerkt naar een evenwicht waarbij vier partijen in gelijke mate recht hebben op ambtelijk vakmanschap. Naast de bestuurders zijn dat allereerst de burgers, met als belangrijkste reden dat zij in een rechtsstaat behoorlijk en rechtvaardig behandeld zouden moeten worden. Terecht hebben de beginselen van behoorlijk bestuur in beleid en uitvoering, maar ook in de bestuursrechtspraak, sterk aan belang gewonnen na de Toeslagenaffaire. Ten tweede heeft ook de volksvertegenwoordiging recht op ambtelijk vakmanschap: de focus van de Tweede Kamer op incidenten hangt onder andere samen met een gebrek aan goede inhoudelijke ambtelijke ondersteuning en informatievoorziening; in veel gevallen is zij te sterk afhankelijk van wat bewindslieden wensen te delen. En tot slot is er het recht van de ambtenaren zelf: ambtenaren in beleid, uitvoering en toezicht moeten goed werk kunnen leveren, ook ten behoeve van de burger en de Tweede Kamer. Dit viervoudige recht is een veel betere richtlijn voor het besturen van publieke uitvoeringsorganisaties dan het huidige driehoeksmodel ontleend aan het bedrijfsleven.

Het kabinet-Rutte en de topambtenaren hebben door de Toeslagenaffaire aan den lijve ondervonden dat de geloofwaardigheid van de overheid wordt bepaald door de kwaliteit van de regelgeving en van de uitvoering, en ze hebben zich genoodzaakt gezien om daar consequenties aan te verbinden. Ze moedigen ambtenaren nu aan om zich in toenemende mate stevig op te stellen richting bestuurders als dat van belang is voor een duurzaam vertrouwen in en gezag van de overheid. Het onvermijdelijke gevolg daarvan is echter dat het monopolie van het bestuur op ambtelijk vakmanschap steeds sterker onder druk komt te staan.

Een stevige erkenning van het recht van burgers, volksvertegenwoordiging en ambtenaren zelf op ambtelijk vakmanschap is onontkoombaar. Het vertrouwen in politiek en overheid staat sterk onder druk, en het is steeds duidelijker dat goed ambtelijk vakman-

schap ten dienste van de maatschappij noodzakelijk is om het tij te keren. Te lang heeft het monopolie van het bestuur geleid tot incidentenpolitiek die naar buiten gericht ambtelijk vakmanschap in de weg heeft gestaan.

Na de Toeslagenaffaire is veel gesproken over een nieuwe bestuurscultuur en de noodzaak tot verandering. Ambtenaren worden aangemoedigd om meer professionele ruggengraat te tonen in plaats van volgzzaam politieke besluiten uit te voeren. In de praktijk is dit echter nog nauwelijks mogelijk. Zo moest de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onlangs de controversiële nareismaatregel<sup>20</sup> blijven uitvoeren, ondanks het feit dat de rechter al had aangegeven dat deze maatregel in strijd was met het internationaal recht.<sup>21</sup> Het kabinet wilde wachten op een uitspraak van de hogere rechter, de Raad van State. Uitvoeringsorganisaties zouden echter het recht moeten hebben om uitvoering van beleid onmiddellijk op te schorten als zij dat in strijd achten met rechtsstatelijke vereisten. Dit oordeel zou dan tussentijds – zolang er nog geen formele bestuursrechtelijke toetsing heeft plaatsgevonden – kunnen worden voorgelegd aan een gezaghebbende commissie die de legitimiteit van het ambtelijke bezwaar beoordeelt.

In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV staat dat de uitvoeringsorganisaties van de overheid versterkt moeten worden. Het ministerie van BZK heeft daarvoor het programma Werk aan Uitvoering opgezet. Dat is positief, maar als het er in de praktijk op aankomt, geldt nog te vaak het primaat van de politiek. Het voorbeeld van de IND betreft de ambtelijke uitvoering, maar hetzelfde verschijnsel doet zich voor in het ambtelijk beleid en het ambtelijk toezicht. In al deze drie sferen moet onafhankelijke ambtelijke oordeelsvorming op basis van rechtsstatelijke afwegingen legitiem worden. De tekst van de nieuwe ambtseed<sup>22</sup> biedt steun voor een ontwikkeling in deze richting.

Om ervoor te zorgen dat er werkelijk iets gaat veranderen voor uitvoeringsorganisaties moet het ministerie van BZK op korte termijn duidelijkheid scheppen over de rechtsstaat als legitiem kader voor

tegenspraak en onderzoekende morele gesprekken door ambtenaren, en daarnaast moet het verplichte rechtsstatelijke scholing opzetten voor alle (rijks)ambtenaren. Zonder duidelijke expliciete positionering van dat legitieme kader en de organisatie van die gemeenschappelijke kennisbasis blijft tegenspraak, en opkomen voor burgers in de ambtelijke omgeving, onveilig: het blijft in dat geval afwachten of de ambtenaar en zijn of haar organisatie het recht hebben om gehoord te worden en serieus genomen te worden.

# EIGENAARSCHAP EN ROLDUIDELIJKHEID ALS SLEUTELS VOOR VAKMANSCHAP

## Interview met Joran Oud

Corné van der Meulen

*Joran Oud werkt als klantcoördinator bij Grote Ondernemingen (GO) binnen de Belastingdienst. Hij is verantwoordelijk voor het toezicht op de belastingheffing van diverse multinationals. In zijn carrière bij de dienst ervaart hij veel collegialiteit, vakmanschap en ruimte voor persoonlijke ontwikkeling. Toch ziet hij ook aspecten binnen de organisatiecultuur die de Belastingdienst nog kan verbeteren: ‘De organisatie heeft behoefte aan meer eigenaarschap en rolduidelijkheid’*

Aan het begin van zijn loopbaan werkte Oud voor een detacheringsbureau. Daar vond hij dynamiek interessant, doordat hij in korte tijd veel organisaties van dichtbij leerde kennen. Toch zocht hij naar een nieuwe plek waar hij zichzelf beter kon ontwikkelen. Oud: ‘Na verloop van tijd kreeg ik behoefte aan een vaste werkgever, een die bereid was om in mijn ontwikkeling te investeren. Zo stuitte ik op een vacature voor een duaal traject accountancy bij de Belastingdienst, waardoor ik de opleiding tot registeraccountant kon volgen. Toen ik tijdens mijn opleiding ging werken, werd ik geplaatst op een klein regiokantoor in Hoorn. Daar trof ik fijne collega’s met veel praktijkervaring, van wie ik veel kon leren. Wel was ik daar een van de weinige jongeren, en het was relatief ver reizen vanuit mijn woonplaats Amsterdam. Na twee jaar in Hoorn gewerkt te hebben werd het werkproces van GO gecentraliseerd in Amsterdam. Dat gaf een impuls aan mijn werkplezier, omdat de cultuur op dat kantoor dynamischer was en er veel leeftijdsgenoten werkten. Inmiddels werk ik al zeven jaar op dit kantoor en ervaar ik veel werkplezier.’

Momenteel is Oud klantcoördinator bij GO. In deze rol is hij het eerste aanspreekpunt voor verschillende multinationals. Oud voert de regie over de fiscale behandeling van de ondernemingen in zijn portefeuille. Oud: ‘Het meeste contact heb ik met organisaties in de fase voordat zij aangifte doen, zodat er in de aangifte geen problemen ontstaan. Bij GO is het uitgangspunt dat de meeste organisaties gemotiveerd of te motiveren zijn om de wettelijke regels vrijwillig na te leven. Door bedrijven een vast aanspreekpunt te geven, willen we ze in de gelegenheid stellen om hun verplichtingen na te komen.’

Oud noemt zijn contacten met organisaties doorgaans constructief: ‘De publieke opinie is soms dat grote ondernemingen hun eigen fiscale regels mogen bepalen, maar dat beeld klopt niet; voor het overgrote deel hebben organisaties weinig invloed op de belasting die zij verschuldigd zijn. Dat neemt echter niet weg dat er legio complexe vraagstukken kunnen opspelen, waarbij het niet direct duidelijk is of en zo ja, hoeveel belasting er moet worden betaald. In die gevallen komt ethiek ook om de hoek kijken. Het is immers redelijk dat grote ondernemingen hun bijdrage leveren en niet op allerlei manieren proberen zo min mogelijk belasting te betalen. Ik zie het als mijn rol om dan het gesprek daarover aan te gaan, zeker op het gebied van winstbelasting.’

## **De impact van COVID-19 op het toezicht**

Oud: ‘Ik was aan het reizen toen de coronapandemie uitbrak. In de ontstane chaos besloot ik terug te keren naar Nederland en boekte een ticket terug vanuit Guatemala naar huis. Eenmaal thuisgekomen werd mij duidelijk dat ik geen essentieel beroep had en daarom vanuit huis moest werken. Ik werkte toentertijd nog als accountant en controleerde oude aangiften uit 2016, wat niet heel motiverend was met een wereld die in de brand stond. Persoonlijk vond ik het ook een moeilijke tijd, omdat ik geniet van het contact met collega’s en in mijn rol als accountant nu veelal individueel werkte. Ik was blij verrast toen ik na enkele weken werd gebeld door onze

directeur, die zei: “We willen in beeld krijgen wat het effect van de pandemie is op onze klanten en onze processen, en we zoeken daar een projectleider voor, zou jij dat willen doen?” Ik heb daar even over getwijfeld, omdat het projectleiderschap een nieuwe rol voor mij was. Tegelijkertijd besepte ik dat dit ook een mooie kans was om mijzelf te ontwikkelen en van waarde te zijn voor de organisatie en de maatschappij.’

‘Vanuit de overheid kwamen al snel steunmaatregelen voor ondernemers, zoals de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). Daarnaast konden organisaties uitstel krijgen om hun belastingaanslagen te voldoen. Met name dat laatste was een grote verlichting voor ondernemingen, omdat de Belastingdienst voor hen meestal de grootste crediteur is. Al die maatregelen verlichtten de druk op de ondernemingen, maar de onzekerheid op de lange termijn was daarmee niet weg. Lag een faillissementsgolf op de loer? Voor de Belastingdienst was dit ook onbekend terrein. Voor ons was het immers net zo goed onduidelijk wanneer bijvoorbeeld de winkels weer open zouden mogen.’

‘Met een team van zeven collega’s zijn wij een creatief proces aangegaan om in beeld te brengen welke ondernemingen het hardst geraakt werden door de pandemie. Omdat we een actueel inzicht hebben in de ontwikkeling van de betalingsschuld, konden onze collega’s van Grote Ondernemingen tijdig in gesprek gaan met de klanten, zodat we ze konden begeleiden in de terugbetaling.’

Oud heeft ervaren dat de Belastingdienst beschikt over een grote hoeveelheid data, maar dat deze niet altijd zodanig gestructureerd is om dit soort analyses te maken. Tijdens het project ervoer Oud daarnaast dat het ontwikkelen van een geautomatiseerd beeld op zichzelf niet voldoende is. Oud: ‘De implementatie daarvan in het werkproces is minstens zo belangrijk als het ontwerp. De collega’s moeten er immers mee willen werken en het ook leren gebruiken. Ik ben trots op de manier waarop mijn projectteam op een creatieve en enthousiaste manier de tool heeft kunnen overbrengen op onze

collega's. Het succes van het project is dan ook te danken aan de succesvolle onderlinge samenwerking. Daarbij is het zeker niet onbelangrijk dat ons projectteam veel werkplezier heeft ervaren tijdens de covidperiode, waarin collega's verplicht moesten thuiswerken. Ik ben nog altijd dankbaar voor de geboden kans en de prettige samenwerking met het projectteam.'

## **Eigenaarschap en rolduidelijkheid als basis voor vakmanschap**

Naast zijn werk bij de Belastingdienst doet Oud vrijwilligerswerk. Daar heeft hij vernieuwende manieren van samenwerken ervaren, die hem een ander perspectief hebben gegeven op het werken binnen de Belastingdienst. Naar zijn mening kan de organisatie verder groeien door meer eigenaarschap te geven aan professionals en de rolduidelijkheid te vergroten. In de praktijk ervaart hij dat meerdere collega's zich over een vraagstuk buigen. Oud gelooft in een integrale behandeling van dossiers, wat ook de werkwijze is bij Grote Ondernemingen, waarin professionals worden gestimuleerd om verantwoordelijkheid te nemen en keuzes te maken.

In de praktijk ervaart Oud dat er momenteel veel aandacht is voor details en dat processen soms sneller zouden kunnen lopen. Dit kan natuurlijk niet los worden gezien van de recente publiciteit die de Belastingdienst heeft gekregen, de complexe wetgeving en structuur van de (vaktechnische) organisatie. Volgens Oud heeft dit soms geleid tot risicomijdend gedrag: 'In mijn ogen moet je niet willen streven naar honderd procent zekerheid op alle vlakken. Je moet onderbouwde keuzes durven maken wanneer je wel voor die absolute zekerheid gaat en wanneer niet. Daarbij is een bepaalde mate van onzekerheid onvermijdelijk wanneer je als organisatie vele miljoenen aangiften moet controleren – al moet dit restrisico uiteraard wel beheerst zijn.'

Om binnen de Belastingdienst tot een nog betere publieke dienstverlening te komen, zijn eigenaarschap en persoonlijk leiderschap

essentieel, aldus Oud: ‘Als professional moet je het gevoel hebben dat je ook eigen ruimte hebt in je werk. Ik geloof dat vrijwel al mijn collega’s hun werk graag goed doen. De collega’s die ik spreek, proberen het elke dag weer beter te doen dan de dag ervoor. Tegelijkertijd zie ik echter ook dat ik, en mijn collega’s met mij, word geconfronteerd met allerlei nieuwe taken. Dit werkt niet altijd motiverend. Als Belastingdienst moeten we in mensen investeren door nog meer aandacht te hebben voor hun persoonlijke ontwikkeling, zodat zij meer verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen. Dertig jaar geleden – ik was toen zes jaar oud, dus ik heb het van horen zeggen – waren we een vooruitstrevende organisatie. De Belastingdienst was een van de eerste organisaties die experimenteerden met zelfsturende teams, en ook qua ICT was de dienst in de jaren negentig al heel ver; we waren een voorbeeld voor organisaties en buitenlandse belastingdiensten. De afgelopen decennia zijn we echter wat achterop geraakt. De Belastingdienst moet weer een schoolvoorbeeld worden van hoe het wél kan. Daar werkt de Belastingdienst nu ook hard aan, door vooruitstrevende ideeën en door keuzes te maken en mensen in hun kracht te blijven zetten.’

## **De Belastingdienst van de toekomst**

Om de slagvaardigheid van de organisatie verder te vergroten, moet je volgens Oud ook naar de infrastructuur kijken. ‘De Belastingdienst is te groot om de organisatiecultuur van de ene op de andere dag te veranderen. De dienst wordt weleens vergeleken met een olietanker: ook die stuur je niet zomaar even bij. Daar worden nu wel actief stappen in gemaakt.

Om tot organisatie- en uiteindelijk cultuurverandering te komen, gelooft Oud in een bottom-up benadering: ‘De collega’s uit de praktijk kennen de uitdagingen en ontwikkelingen het beste, en zij zijn het kapitaal van onze dienst. Zet bijvoorbeeld binnen elk dienstonderdeel of werkproces de slimste koppen bij elkaar en laat ze nadenken over creatieve oplossingen. Vervolgens moet je deze



ideeën ook in de praktijk brengen. Hiermee creëer je *best practices* voor hoe je het beter kunt doen. Een goed samenspel tussen wetgever en uitvoerder bij de beleidsontwikkelingen is daarvoor essentieel.’

‘Het is aan de Belastingdienst om een langetermijnvisie te ontwikkelen. Met de Meerjarenvisie van de Belastingdienst wordt daar al aan gewerkt. Als je een duidelijk beeld hebt en dit kan overbrengen, worden mensen weer enthousiast en trots op wat ze doen. Met eigenaarschap kunnen wij als dienst weer progressiever worden en samen werken aan organisatieverbeteringen.’

Maar hoeveel goede ideeën er ook van onderop komen, zonder steun van de leiding is verandering onmogelijk, zo weet ook Oud: ‘Uiteindelijk gaat het om meer eigenaarschap, rolduidelijkheid en bovenal slagvaardigheid en werkplezier. Ons covidproject is daar een mooi voorbeeld van. In dit project hebben wij als projectteam van de leiding de vrijheid gekregen om tot een creatieve oplossing te komen. Het is een schoolvoorbeeld van hoe je met een kleine groep innovatieve oplossingen kunt ontwikkelen. We kunnen dit als dienst veel vaker doen. Ik zie zoveel gedreven en vakkundige collega’s in de organisatie. Ik geloof dat wanneer wij gestimuleerd worden om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de uitdagingen waar de organisatie voor staat, dit tot nog meer werkplezier en beroepstrots zal leiden.’

## 3 – GEZAG ALS VOORWAARDE VOOR EEN GOED FUNCTIONERENDE OVERHEID

Voor veel mensen heeft het woord ‘gezag’ negatieve connotaties, wellicht omdat ze het associëren met sterk hiërarchische verhoudingen.<sup>1</sup> Die associatie is niet onterecht: van het ‘vroegere’ gezag kan men zeggen dat het vaak autoritair was, in de negatieve betekenis van het woord. Toch is er ook een veel positiever gezagsbegrip mogelijk, en bovendien wenselijk. Om dit duidelijk te maken moeten we eerst de vraag beantwoorden wat gezag is. In dit boek hanteren we de volgende definitie: *Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of organisatie op een andere persoon of groep.*<sup>2</sup> Van gezag gaat zo een legitimerende werking uit: het handelen van de gezagsdrager wordt als het ware gelegitimeerd door degene op wie invloed wordt uitgeoefend. Dit gezag is cruciaal voor een goed functionerende overheid.

Gezag was een belangrijk thema in de groepsgesprekken die voor dit project zijn gehouden met ambtenaren van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Daarom geven we in dit hoofdstuk een toelichting op het begrip gezag: waarom is het van belang voor de overheid, en hoe kan het worden vergaard? Een uitgebreidere theoretische uiteenzetting van overheidsgezag en ambtelijk vakmanschap die als interessante achtergrond kan dienen, is te raadplegen via de website van Stichting Beroepseer.<sup>3</sup>

### 3.1 Vertrouwen en gezag

De inleiding van dit boek opende met een citaat afkomstig uit de reactie van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën (VHMF) op de aangifte vanuit dat ministerie tegen de Belastingdienst. Hierin gaf de VHMF aan dat het gezag van de Be-

lastingdienst grotendeels afhankelijk is van het vertrouwen van de Nederlandse samenleving in de dienst. Dit geldt natuurlijk evenzeer voor de Douane en de Dienst Toeslagen.

Het begrip vertrouwen is in wetenschappelijke literatuur op veel verschillende manieren gedefinieerd.<sup>4</sup> Het overgrote deel van deze definities komt er op neer dat vertrouwen gezien kan worden als *'de acceptatie van een kwetsbare situatie waarin een actor gelooft dat een andere actor zorg zal dragen voor zijn of haar belangen'*.<sup>5</sup> Die definitie maakt inzichtelijk waarom vertrouwen en gezag nauw met elkaar verweven zijn. Vertrouwen kan leiden tot gezag, omdat als mensen iemand vertrouwen, ze meer geneigd zijn om diens invloed vrijwillig te accepteren. Vanuit vertrouwen is het dus gemakkelijker om tot gezag te komen. Mensen zullen immers minder snel geneigd zijn om vrijwillig de invloed te accepteren van iemand in wie zij geen vertrouwen hebben.

### 3.2 Het belang van gezag voor de overheid

Zoals we in de inleiding van dit hoofdstuk bespraken, betekent gezag een gebruik van bevoegdheden dat erkend of aanvaard wordt. De Italiaanse machtsfilosoof Niccolò Machiavelli (1469-1527) benadrukte al dat zelfs een 'almachtige' heerser in werkelijkheid afhankelijk is van de erkenning van zijn onderdanen. Hij concludeert *'dat het voor een heerser noodzakelijk is het volk te vriend te houden. Want anders heeft hij niets waarop hij terug kan vallen.'*<sup>6</sup> Ten tweede is instemming van de onderdanen van belang omdat, zoals de Franse politiek filosoof Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) stelde, *'macht geen recht tot stand brengt'*.<sup>7</sup>

De basis van de democratische rechtsstaat is de overtuiging dat het niet alleen ondoenlijk is, maar vooral ook niet verkieslijk om burgers te dwingen zich aan wetten te houden.<sup>8</sup> Een staat waarin de meerderheid van de burgers gedwongen moet worden om zich aan de wetten te houden, dus waar gehoorzaamheid hoofdzakelijk gestoeld is op angst, repressie en externe prikkels, ondermijnt de

democratische en normatieve basis van rechtvaardigheid. In een rechtsstaat moet daarom altijd worden gestreefd naar zo veel mogelijk vrijwillige binding aan democratisch tot stand gekomen wetten. Er staat dus heel wat op het spel: als er niet of nauwelijks sprake is van vrijwillige binding, moet de naleving van wetten steeds meer worden afgedwongen. Een zo breed mogelijk draagvlak voor de wetten en regels is dus de centrale ambitie van een liberale democratische rechtsstaat. Ambtenaren (beleidsmakend, uitvoerend en toezichhoudend) hebben daarom de opdracht om het gezag van de overheid zo groot mogelijk te maken, door zo veel mogelijk vertrouwenswaardigheid en legitimiteit op te bouwen.

### 3.3 Gezag vergaren in de 21e eeuw

De afgelopen decennia heeft een verschuiving in de aard van gezag plaatsgevonden. Waar gezag vroeger vaak min of meer automatisch was verbonden aan een bepaalde positie, moet gezag tegenwoordig grotendeels worden verdiend. In de bundel *Gezagsdragers*<sup>9</sup> uit 2012 stellen Jansen, Van den Brink en Kneyber: *‘Het nieuwe gezag is zich ervan bewust dat het erkend en “verdiend” moet worden. Het zoekt actief medewerking van de burgers voor “wat er dient te gebeuren” en zoekt legitimiteit in de interactie met hen.’*

Een hiërarchische positie of status zijn dus niet langer voldoende om gezag op te bouwen. Een gezagsdrager moet aantonen dat hij of zij het verkregen gezag daadwerkelijk waard is. Gezag moet in de 21e eeuw daarom vooral vergaard worden op grond van zogenoemde institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen.<sup>10</sup>

Bij institutionele gezagsbronnen gaat het om normen en waarden waarover een grote meerderheid van de bevolking het eens is. Het gaat dan bijvoorbeeld om eerlijkheid, fatsoen of rechtvaardigheid. Wanneer een gezagsdrager deze waarden belichaamt, zal de burger eerder geneigd zijn de invloed van deze persoon vrijwillig te accepteren.

Bij persoonsgebonden gezagsbronnen wordt gezag verworven door middel van de persoonlijke kenmerken van een gezagsdrager, bijvoorbeeld vanwege zijn of haar grote deskundigheid. Daarnaast kunnen de sociaal-communicatieve kwaliteiten van een gezagsdrager doorslaggevend zijn om de gezagsverlener ervan te overtuigen dat hij of zij iets op een andere manier moet aanpakken.

Het toegenomen belang van institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen heeft voor gezagsdragers zowel voor- als nadelen. Een belangrijk voordeel is dat een gezagsdrager meer gelegitimeerd en geaccepteerd kan handelen: door in het directe contact op individueel niveau gezagsvol op te treden is minder machtsuitoefening nodig. Een belangrijk nadeel is dat gezag nu veel meer een voorwaardelijk karakter heeft dan vroeger. Niet iedereen zal over de capaciteiten beschikken of de professionele ruimte krijgen om gezag te verwerven én te behouden.

### 3.4 Gezagsarena's

Wanneer het gezag van de overheid wordt besproken, staat vaak het gezag in de maatschappij centraal. Voor een volledig gezagsperspectief is het echter belangrijk om je te realiseren dat gezag ook in veel interne (professionele) relaties een belangrijke rol speelt.

Voor uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen zijn verschillende 'gezagsarena's' relevant. Allereerst bestaat er een belangrijke gezagsverhouding met de politiek. In de inleiding werd als voorbeeld het POK-rapport *Ongekend onrecht*<sup>11</sup> over de Toeslagenaffaire genoemd, waarin de politieke behoefte om fraude te voorkomen heeft geleid tot wet- en regelgeving waarbinnen de Belastingdienst nauwelijks recht kon doen aan de individuele situatie van burgers. De Belastingdienst had onvoldoende gezag in politiek Den Haag, en daarom werd een dichtgetimmerd wettelijk kader ingericht waarin de dienst nauwelijks nog enige professionele invloed kon uitoefenen, ook omdat de rechterlijke macht dat wettelijke kader lange tijd heeft bevestigd.

Gezag is evenzeer van belang in de interne processen binnen organisaties. Een goede samenwerking kan alleen ontstaan wanneer de verschillende actoren elkaars invloed vrijwillig accepteren. In bijna elk proces is immers in meer of mindere mate sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende afdelingen of zelfs collega's van dezelfde afdeling. Ook in deze interne hiërarchische verhoudingen is het belangrijk dat er sprake is van wederzijds gezag. Dit komt mede door het eerder genoemde verband met vertrouwen. Vertrouwen werkt als smeerolie voor sociale relaties. Het helpt om met onzekerheid en complexiteit om te gaan; het helpt bij het nemen van risico's; het is efficiënter; en het ondersteunt leren, innovatie en samenwerking.<sup>12,13</sup> Deze voordelen worden mede bereikt doordat mensen eerder geneigd zijn om elkaars invloed vrijwillig te accepteren wanneer zij de ander vertrouwen.

### **3.4 Concluderend**

Gezag is belangrijk voor een goed functionerende overheid, maar gezag is geen vanzelfsprekendheid. Waar gezag vroeger voornamelijk was gebaseerd op een hiërarchische positie, moet het tegenwoordig steeds meer worden verdiend. Dat stelt overheidsorganisaties en hun ambtenaren voor een lastige opgave. Gezag is immers niet alleen een belangrijke factor in de relatie met de samenleving, maar speelt ook een belangrijke rol bij interne processen tussen politiek en uitvoering, tussen afdelingen, tussen uitvoerenden en leidinggevendenden en tussen collega's onderling. Het feit dat gezag in toenemende mate moet worden verdiend, maakt (ambtelijk) vakmanschap een cruciale voorwaarde voor het verkrijgen van gezag. De achtergronden van het begrip vakmanschap bespreken we in het volgende hoofdstuk.



## 4 – AMBTELIJK VAKMANSCHAP: BOUWSTEEN VOOR EEN GEZAGSVOLLE OVERHEID

In het vorige hoofdstuk is uitgewerkt dat gezag in de 21e eeuw geen vanzelfsprekendheid meer is. Om gezag te vergaren en te behouden moeten gezagsdragers een beroep doen op institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen. Om succesvol gebruik te kunnen maken van deze bronnen is (ambtelijk) vakmanschap van groot belang. In de Goed Werk Plaatsen is uitgebreid stilgestaan bij de vraag wat vakmanschap binnen de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen behelst, wat er goed gaat en wat er nog verbeterd kan worden. Voordat we dieper op deze resultaten ingaan, geven we eerst een theoretische achtergrond van wat vakmanschap is, welke factoren vakmanschap in de weg kunnen staan en voor welke actoren ambtelijk vakmanschap van belang is.

### 4.1 Van werk naar vakmanschap

Aan het begin van deze eeuw deed de Amerikaanse psycholoog Howard Gardner van Harvard University met zijn team onderzoek naar werk.<sup>1</sup> Met het ‘GoodWork Project’ wilden zij in kaart brengen wat goed werk is en welke randvoorwaarden belangrijk zijn voor professionals om dit te kunnen leveren. Gardner en collega’s spreken van goed werk als het aan de volgende, onderling nauw samenhangende voorwaarden voldoet:

1. *Het is technisch excellent.*
2. *Voor degene die het uitvoert, is het betekenisvol; men kan er zijn of haar (maatschappelijke) betrokkenheid in kwijt.*
3. *Het wordt op een moreel verantwoorde manier uitgevoerd.*



In dit boek beschouwen we de drie samenhangende voorwaarden van Gardner als raamwerk voor vakmanschap. Hoewel het begrip ‘vakmanschap’ op verschillende manieren is gedefinieerd, komt in elk geval de technische excellentie in vrijwel elke definitie terug.<sup>2</sup> Mede op basis van het raamwerk van Gardner is in het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap* een definitie opgesteld van ambtelijk vakmanschap, die luidt: ‘*De kennis, kunde en betrokkenheid die het een overheidswerknemer mogelijk maakt om op zijn terrein van werkzaamheid integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publiek belang.*’<sup>3</sup>

## 4.2 Factoren die vakmanschap bemoeilijken

De Amerikaanse arbeidssocioloog Richard Sennett ziet vakmanschap als een duurzame, basale menselijke drijfveer.<sup>4</sup> Ook Gardner komt tot de conclusie dat verreweg de meeste professionals hun werk graag goed willen doen. Dat betekent echter niet dat dit ook altijd lukt. Er zijn verschillende randvoorwaarden die vakmanschap bemoeilijken of juist bevorderen.

Gardner concludeert dat de kansen op ‘goed werk’ het grootst zijn als er duidelijke en sterke criteria aanwezig zijn voor wenselijk gedrag: normen die bekrachtigd worden door een betrokken beroepsgemeenschap, criteria die geïnternaliseerd zijn in het zelfbeeld van de leden en die niet worden tegengewerkt door sterke externe krachten zoals marktwerking, de politiek of sociale krachten.<sup>5</sup> Die tegenwerking kan bijvoorbeeld ontstaan door druk binnen de organisatie om de kosten laag te houden of door een hoge werkdruk. Professionals hebben ruimte en vertrouwen nodig om keuzes te maken en om zich vaktechnisch te blijven ontwikkelen.

Uit onderzoek blijkt dat de voorwaarden van goed werk in de Nederlandse uitvoeringsorganisaties onder druk staan. Recent verscheen bijvoorbeeld de overzichtsstudie *Staat van de Uitvoering*.<sup>6</sup> Dit is een periodiek terugkerende publicatie waarmee de politiek wordt geïnformeerd over hoe de publieke dienstverlening er in Nederland voor

staat. Hierin wordt onder andere geconstateerd dat *‘we een hoge mate van complexiteit hebben georganiseerd in wet- en regelgeving, in onze processen, in de stapeling van beleid, in de manier waarop we ingericht zijn en in onze IT-systemen. Dat komt onze wendbaarheid en daarmee de dienstverlening aan burgers en ondernemers niet ten goede.’*<sup>7</sup> In uitvoeringsorganisaties met deze kenmerken zullen veel professionals er grote moeite mee hebben om werk te doen dat voldoet aan de drie kenmerken van goed werk zoals gedefinieerd door Gardner.

### 4.3 Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap

Voor het vakmanschap van ambtenaren staat het algemeen belang centraal. Staats- en bestuursrechtdeskundige Michiel Scheltema voert de dienende overheid op als een rechtsstatelijk beginsel. Dit houdt in dat de overheid geen vermeend eigen belang heeft, maar ten dienste staat van de burgers en de samenleving.<sup>8</sup> De overheid, en bijgevolg haar ambtenaren, moeten de belangen van de leden van de samenleving behartigen.

In zijn essay *Ambtelijk vakmanschap 3.0*<sup>9</sup> blikt bestuurskundige Paul 't Hart vooruit op het soort ambtelijk vakmanschap dat in de toekomst nodig zal zijn. Hij maakt daarin onderscheid tussen het vakmanschap van ambtelijke organisaties en dat van individuele ambtenaren. Zo verwacht hij onder meer dat ambtelijke organisaties waardengedreven en ‘zelfbewust dienend’ zullen worden. Dat laatste houdt in dat de organisatie weliswaar dienstbaar is aan de politiek, maar zich tegelijkertijd bewust is van haar eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en de borging van publieke belangen. Voor individuele ambtenaren betekent dit onder andere dat ze zich moeten willen committeren aan het oplossen van maatschappelijke opgaven die relevant zijn voor de burger.

#### 4.4 Het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap

Ambtenaren werken in een krachtenveld. In *Staat van de Uitvoering 2022*<sup>10</sup> wordt vermeld dat uitvoeringsorganisaties vaak te sterk gericht zijn op de ondersteuning van bewindspersonen. Dit is problematisch, omdat het politieke debat over de uitvoering in sterke mate mediagedreven is en daardoor vooral incidenten centraal staan. Dit vermindert volgens *Staat van de Uitvoering* de aandacht voor fundamentele en structurele vragen over de kwaliteit van de publieke dienstverlening,

Deze beperkte aandacht voor fundamentele en structurele vragen belemmert de ontplooiing en ontwikkeling van goed vakmanschap. Om het politieke primaat op ambtelijk vakmanschap te bekritisieren heeft Stichting Beroepseer in het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap*<sup>11</sup> een viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap uitgewerkt. Het gaat hierbij om:

1. **Het recht van burgers op ambtelijk vakmanschap.** *Burgers hebben dit recht omdat zij de kern vormen van de maatschappij en door belastingen een groot deel van de publieke voorzieningen betalen. Daar past een behoorlijke behandeling bij richting de burgers, ook als die burgers het niet eens zijn met de besluiten van ambtenaren. Voor de overheid zelf moet dit ook een voornaam streven zijn. Een overheid kan immers alleen gezagsvol functioneren wanneer de bevolking haar invloed aanvaardt.*
2. **Het recht van gekozen volksvertegenwoordigers op ambtelijk vakmanschap.** *De gekozen volksvertegenwoordigers controleren de regering namens de burgers die hen gekozen hebben. Zij kunnen dat uitsluitend goed doen als zij toegang hebben tot de informatie en overwegingen die relevant zijn voor de beoordeling van beleid en uitvoering.*
3. **Het recht van politieke bestuurders op ambtelijk vakmanschap.** *Politieke bestuurders hebben recht op deskundige en er-*

*varen beleidsambtenaren, maar ook op deskundige en ervaren uitvoerende ambtenaren en uitvoeringsorganisaties.*

- 4. Het recht van ambtenaren zelf op ambtelijk vakmanschap.** *Ambtenaren en ambtelijke organisaties kunnen uitsluitend ambtelijk vakmanschap realiseren als zij in beleid, uitvoering en toezicht de best mogelijke prestatie kunnen leveren voor de eerder genoemde drie groepen. Om hiertoe te komen moet de intrinsieke motivatie van ambtenaren worden gestimuleerd. Dit alles moet worden gedaan in dienst van de rechtstatelijke verhoudingen, ten behoeve van duurzaam en vreedzaam samenleven door zo veel mogelijk overheidsgezag.*

Door dit viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap functioneren ambtenaren in een krachtenveld. Daarin moeten zij voortdurend op zoek naar de balans die leidt tot een zo groot mogelijk gezag van de overheid. Het heersende monopolie van politieke bestuurders op het recht op ambtelijk vakmanschap belemmert ambtenaren in deze zoektocht.

#### **4.5 Concluderend**

Ambtelijk vakmanschap is een belangrijke bouwsteen voor een gezagsvolle overheid. Het staat in functie van de bijzondere positie van de overheid in de maatschappij. Wanneer ambtelijke organisaties en hun ambtenaren goed vakmanschap leveren, zullen burgers eerder bereid zijn om de invloed van de overheid te accepteren.

Dat ambtenaren vakmanschap leveren, is echter geen vanzelfsprekendheid. Hoewel verreweg de meesten van hen graag goed en betekenisvol werk doen, zijn er verschillende factoren die dit vakmanschap in de weg kunnen staan. Specifiek in publieke uitvoeringsorganisaties hangt dit sterk af van de mate van organisatorische complexiteit, en de mate waarin de politiek het primaat opeist. Voor goed ambtelijk vakmanschap en gezag van de overheid is noodzakelijk dat ambtenaren het viervoudig recht op ambtelijk vakman-

schap kunnen realiseren. Ambtenaren dragen bij aan het gezag van de overheid wanneer zij zich op alle vier de groepen richten. Dat brengt bijzondere spanningen met zich mee en stelt hoge eisen aan de professionele ruimte van ambtenaren, en tevens aan hun opleiding en vorming.

# TERUG NAAR DE BEDOELING VAN DE DOUANE

## Interview met Linda Honigh

Maurits Hoenders

*Linda Honigh (42) werkt al bijna negen jaar voor de Douane, regio Arnhem. Sinds 2019 is ze controleleider op de afdeling Klantmanagement. Honigh heeft bewust gekozen om voor de Douane te gaan werken, vanwege het maatschappelijk belang en de inhoudelijke uitdaging van het werk.*

*‘Het is onze verantwoordelijkheid om de samenleving te beschermen, de concurrentiepositie van de EU te bevorderen en belastinggeld te innen.’*

### Breed palet aan werkzaamheden

Als controleleider is Honigh verantwoordelijk voor de kwaliteit van de controles die haar team uitvoert. De Douane heeft verschillende manieren om te bepalen welke bedrijven wanneer worden gecontroleerd, bijvoorbeeld op basis van een risicobevinding of in het kader van cyclisch toezicht. Het controleproces begint met een inleidend gesprek bij het bedrijf zelf, gaat verder met de controle van alle relevante documentatie en eindigt met een slotgesprek. Honigh: ‘Naast de dagelijkse controles ben ik veel bezig met vaktechnische vragen. Ook ben ik een van de solvabiliteitsexperts voor mijn regio. Dat betekent dat ik aan de hand van jaarrekeningen beoordeel of bedrijven aan de liquiditeits- en solvabiliteitscriteria voldoen om bepaalde vergunningen te mogen houden. En ik adviseer collega’s hoe ze dit zelf kunnen doen.’

De Douane houdt toezicht op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer, heft en int invoerrechten en belastingen en handhaaft wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid, economie, gezondheid en milieu. Daarnaast heft en int de Douane in het binnenland accijnzen en verbruiksbelastingen. De kern van het werk van de Douane is volgens Honigh ervoor te zorgen dat iedereen zijn deel bij- en afdraagt, zonder daarbij het economisch belang van bedrijven uit het oog te verliezen. Honigh: ‘Het is onze verantwoordelijkheid om de concurrentiepositie van bedrijven te beschermen, belastinggeld te innen en de samenleving te beschermen door bijvoorbeeld gevaarlijke producten tegen te houden. Op die manier dragen we bij aan een veiligere en economisch stabielere Europese Unie. Ik vind het betekenisvol om aan deze missie te mogen bijdragen. Daarnaast is de douanewetgeving zo breed en zozeer in ontwikkeling, dat ik binnen de Douane nooit uitgeleerd raak. Daardoor houd ik voldoende uitdaging. Binnen bepaalde kaders is er de nodige ruimte om te kiezen welke accenten je wilt leggen in je dagelijkse werk. Ook is er volop ruimte om te werken aan je eigen ontwikkeling. Als ik iets constateer wat anders of beter kan binnen de organisatie, dan krijg ik vanuit de regio meestal alle steun om daarmee aan de slag te gaan. Waar ik echt plezier uit haal in mijn werk is het begeleiden van collega’s, helpen bij lastige vraagstukken en zien dat we stappen maken in het verbeteren van de kwaliteit van de uitgevoerde controles. Dat draagt bij aan mijn beroepstrots.’

## **Goed vakmanschap**

Als voorbeeld van goed vakmanschap uit de eigen werkpraktijk noemt Honigh het opzetten van een risicoafwegingskader in haar regio. Honigh: ‘Het doel van dit nieuwe risicoafwegingskader is om op basis van alle beschikbare informatie een integrale beoordeling te maken van het risico dat een bedrijf niet aan zijn vergunningsverplichtingen kan voldoen. Het was een mooi proces om met verschillende specialisten met verschillende achtergronden te werken aan een gemeenschappelijk doel. Het kader dat we ontwikkelden zit vaktechnisch goed in elkaar, omdat de risicoafweging daarmee vol-

ledig is gericht op het risico dat niet wordt voldaan aan bepaalde vergunningsvoorwaarden. En het zorgt ervoor dat ons werk beter en gemakkelijker wordt. We hebben namelijk een overzicht opgesteld waarin alle risico's per vergunning zijn geïdentificeerd, zodat duidelijk is wat je nu eigenlijk moet beoordelen. Voorheen moesten deze risico's door de medewerkers zelf uit verschillende bronnen worden verzameld, of werd de risicobeoordeling op basis van ervaring of het onderbuikgevoel gedaan. Vooral nieuwe medewerkers zijn heel blij met het nieuwe kader.

### **Angst is een slechte raadgever**

Honigh geeft aan dat ze over het algemeen behoorlijk veel ruimte ervaart voor het uitvoeren van haar werk. De laatste jaren merkt ze echter dat deze professionele ruimte in toenemende mate onder druk staat. Dit is mede het gevolg van een toename van het aantal regels dat door de EU wordt opgelegd en de vrij strikte interpretatie hiervan door de Douane in Nederland. Honigh: 'Bij de Douane wordt veel aandacht besteed aan het beperken van risico's die voortvloeien uit de Europese douanewetgeving, met als doel te voorkomen dat we door Brussel worden aangesproken, of zelfs een rekening of boete krijgen. Daarom kiezen we ervoor om de wet- en regelgeving op punten heel strikt te interpreteren en toe te passen in ons beleid. In mijn beleving leggen we daarbij de focus vooral op *rechtmatigheid*, omdat we bang zijn dat een bedrijf misschien iets krijgt waar het geen recht op heeft, of dat we publieke gelden mislopen. We lopen daarmee echter het risico om *rechtvaardigheid* uit het oog te verliezen. Voor mij betekent dat recht doen aan een situatie, handelen op basis van billijkheid, evenredigheid en geloofwaardigheid. Maar ook bedrijven goed informeren en faciliteren om aan de wet- en regelgeving te voldoen.'

Het huidige beleid zorgt ervoor dat Honighs werk wordt bepaald door steeds strakker wordende kaders. Honigh: 'Deze ontwikkeling komt enerzijds voort uit de eerder genoemde focus op rechtmatigheid en anderzijds uit de ambitie van de organisatie om meer



eenheid van beleid en uitvoering te creëren. Dat betekent dat ze de verschillen tussen hoe de verschillende regio's werken zo klein mogelijk willen houden.'

Een voorbeeld dat Honigh noemt, is de handboekcontrole, die grotendeels is gebaseerd op richtlijnen voor accountants. Honigh: 'Er werkt maar een relatief kleine groep accountants bij de Douane. De meeste collega's hebben die achtergrond niet, maar worden volgens dit handboek wel geacht om als accountant te opereren. Dat is onwenselijk. Naast het feit dat je competenties van medewerkers verlangt die daarvoor niet zijn opgeleid, is een douanecontrole namelijk wezenlijk anders dan een accountantscontrole. Bij een accountantscontrole wordt een controleverklaring afgegeven waarbij een oordeel wordt gevormd met een zogenaamde 'redelijke mate van zekerheid'. In de praktijk wordt dit vertaald als een betrouwbaarheid van 90 à 95 %. Bij een douanecontrole hebben wij niet met dit soort eisen te maken. Het is uiteraard wel van belang dat correcties zeer goed onderbouwd worden. Wat ik in deze context positief vind, is dat in het kader van cyclisch toezicht sinds kort de richtlijn is dat aan elke periodieke controle een risicoafweging voorafgaat. Dat wil zeggen dat we aan de voorkant beoordelen of een controle echt nodig is of dat dit bedrijf de zaken zo goed op orde heeft dat een periodieke controle een keer kan worden overgeslagen of een lichtere vorm van toezicht kan worden toegepast. Dit is wat mij betreft een stap in de goede richting om onze manier van controleren effectiever en efficiënter in te richten.'

### **Wat is er nodig om het vakmanschap binnen de Douane te versterken?**

Honigh pleit voor meer vertrouwen in de professionaliteit van douaneprofessionals: 'Ga uit van vertrouwen en geef ruimte om vakmanschap zo goed mogelijk tot zijn recht te laten komen. Dat draagt bij aan het gezag en de geloofwaardigheid van de Douane. Dat betekent ook dat signalen van de werkvloer serieus worden genomen. Geef vanuit de organisatie duidelijk aan waar je als medewerker

terecht kunt met je vraag of signaal en laat weten wat je ermee doet. We moeten kunnen uitleggen waarom we dingen op een bepaalde manier doen. Kunnen we dat niet, dan moeten we waarschijnlijk onze aanpak aanpassen. De vakcoördinatoren en de Kennisinfrastuctuur (KIS) zijn de logische eerste aanspreekpunten voor inhoudelijke vragen en signalen. Als vakcoördinator moet je gedegen inhoudelijke kennis van douanezaken hebben, werkzaam zijn binnen de praktijk of in elk geval recente praktijkervaring hebben. Het is ook van belang dat aan deze KIS-groepen collega's met verschillende perspectieven deelnemen, zowel formalisten als pragmatisten, zodat zij elkaar goed scherp houden. Ik ben ervan overtuigd dat als aan al deze voorwaarden wordt voldaan, we tot beter beleid komen dat beter aansluit bij en ondersteunend is aan de uitvoering binnen onze organisatie.'

Een ander verbeterpunt dat Honigh ziet, is dat vakkennis en informatie beter kunnen worden gedeeld en geborgd: 'Op dit moment is het voor de meeste medewerkers onduidelijk waar ze de informatie die ze nodig hebben, zoals handleidingen en memo's, kunnen vinden. Er is ontzettend veel kennis en expertise binnen de Douane, maar die is sterk versnipperd en niet goed georganiseerd. Er is behoefte aan een centrale plek waar medewerkers eenvoudig kennis en informatie kunnen ophalen.'

Ten slotte benoemt Honigh de rol van het management in het faciliteren en versterken van vakmanschap. Honigh: 'De directie zou in mijn beleving meer zichtbaar mogen zijn. Ze zijn hier wel actief mee aan de slag gegaan door rondetafelgesprekken en andere initiatieven te organiseren, maar ik zou liever zien dat ze gewoon tussen de medewerkers op de werkvloer komen zitten, hun oor te luisteren leggen en delen wat er op beleidsniveau wordt besproken. Dat zou helpen om meer wederzijds begrip te kweken tussen de directie en de werkvloer. Stevige kennis van douanezaken bij leden van het management en directie vind ik ook een groot pluspunt. Anders kunnen zij moeilijk begrijpen waar medewerkers mee bezig zijn en hebben ze moeite om zaken en signalen op waarde te schatten.'

## Terug naar de bedoeling

Honigh is de eerste om toe te geven dat het voor overheidsorganisaties in het algemeen heel lastig is om in deze tijd geloofwaardig te handelen en werk te maken van het herstel van vertrouwen. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de individualisering vormen een enorme uitdaging. Honigh: ‘Burgers zijn steeds minder bereid om naar het algemeen belang te kijken en schreeuwen moord en brand als hun eigen belang in het gedrang komt.’

Honigh vindt het daarom van groot belang om regelmatig stil te staan bij de bedoeling van de Douane. Honigh: ‘Waar is de Douane van? Wat hebben we te doen en hoe kunnen we dat doel het beste bereiken? Dit vraagt erom dat we wat vaker stilstaan bij wat en hoe we dat doen. De doelen die de Douane zichzelf heeft gesteld zijn de samenleving beschermen, de concurrentiepositie van de EU bevorderen en belastinggeld innen. Ik begrijp dat het innen van belastinggeld, op basis van het douanerecht, een belangrijk onderdeel is van ons werk; het is zelfs een directe opdracht vanuit Brussel. Maar zouden we niet veel meer de nadruk moeten leggen op de eerder genoemde twee doelen en de inning meer als een middel moeten gaan zien om die doelen te behalen, bijvoorbeeld door een basisinvoerrecht te gebruiken en hier alleen uitzonderingen op te maken gebaseerd op het behalen van de andere twee doelen? Vanuit een stevig besef van wat we te doen hebben, kunnen we ook in gesprek met onze omgeving. Meer en beter uitleggen wat we doen en waarom. Maar ook kritische vragen durven stellen, bijvoorbeeld aan de wetgever over wetgeving die in de praktijk tot onevenredige uitkomsten leidt. Ik weet niet in welke mate we dit al doen, maar het is essentieel dat de top van onze organisatie hierover het gesprek voert met de politiek in Den Haag en Brussel.’

## 5 – HET VAKMANSCHAP VAN DE MEDEWERKERS

In het kader van dit project zijn tien groepsgesprekken georganiseerd met uitvoerende professionals van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Deze groepsgesprekken werden ingericht als ‘Goed Werk Plaatsen’: veilige ontmoetingsplekken waar professionals in een open en laagdrempelige sfeer kunnen spreken en denken over het eigen werk. Dialoog, reflectie en duurzame oplossingen staan er centraal. Het doel van een Goed Werk Plaats is de deelnemers te stimuleren om na te denken over de kwaliteit van het eigen beroep en hen uit te dagen om zelf invulling te geven aan de ontwikkeling van hun vakmanschap.

Tijdens de gesprekken stond het vakmanschap van de deelnemers centraal. Wat is vakmanschap? Staat het binnen de diensten onder druk? En zo ja, wat moet er gebeuren? In de voorgaande hoofdstukken is een theoretische en contextgebonden introductie gegeven op het vakmanschap bij de drie genoemde uitvoeringsdiensten. In deze en de navolgende hoofdstukken worden de belangrijkste opbrengsten en inzichten van deze groepsgesprekken weergegeven. De groepsgesprekken gaan over de ervaringen van de professionals die het feitelijke werk binnen de diensten verrichten. Zij laten het geluid van de werkvloer horen. Wat hebben zij nodig om hun werk goed te kunnen doen? Zij staan immers in contact met burgers en bedrijven en vormen voor velen het gezicht van de overheid.

We bespreken de opbrengsten van de Goed Werk Plaatsen in vier verschillende blokken. In dit eerste hoofdstuk staat het thema vakmanschap centraal. We gaan nader in op het vakmanschap in de praktijk van de medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen en bekijken wat zij nodig hebben om hun vakmanschap duurzaam te versterken en te ontwikkelen. In para-

graaf 5.1 bespreken we wat vakmanschap volgens de deelnemers is. In paragraaf 5.2 bespreken we waardoor het vakmanschap onder druk staat en hoe het gestimuleerd kan worden. In paragraaf 5.3 gaan we in op personeelstekorten en wat dit betekent voor het vakmanschap. Paragraaf 5.4 is gericht op de bejegening van de burger. Welk perspectief op de burger hoort volgens de deelnemers bij vakmanschap?

## 5.1 Vakmanschap binnen de diensten

### 5.1.1 *Wat is vakmanschap volgens de deelnemers?*

In de Goed Werk Plaatsen komt nadrukkelijk naar voren dat inhoudelijke expertise onmisbaar is voor vakmanschap. Medewerkers van de drie uitvoeringsdiensten hebben inhoudelijke deskundigheid nodig op het gebied van de geldende wet- en regelgeving en de toepassing daarvan. Deze vakkennis is de basis voor iedere ambtelijke vakman en vakvrouw.<sup>1</sup> Inhoudelijke expertise alleen is echter onvoldoende om vakmanschap te kunnen leveren binnen de drie diensten. Medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen staan namelijk in contact met burgers en bedrijven, en daarom zijn volgens de deelnemers ook sociaal-communicatieve vaardigheden essentieel. Denk hierbij aan empathie, kunnen luisteren en de vaardigheid om helder te communiceren richting mensen die geen verstand hebben van belastingen, douanewetgeving of toeslagen. Je kunt de menselijke maat alleen in de praktijk brengen als je over deze vaardigheden beschikt, zo komt in meerdere groepsgesprekken naar voren:

*‘Vakmanschap is niet alleen kennis. Om de menselijke maat te betrachten moet je je in mensen kunnen inleven. Soft skills worden steeds belangrijker in ons werk. Goed kunnen luisteren is bijvoorbeeld cruciaal in ons werk.’*

*‘Fiscalisten moeten worden getraind in sociaal-communicatieve vaardigheden. Persoonlijk heb ik die training niet gehad,*

*maar dat was wel goed geweest. Dan was ik sneller “fit for the job” geweest.’*

Extern en intern is verantwoordingsbereidheid van groot belang, zo stellen de deelnemers. Je moet richting collega’s, leidinggevend en burgers kunnen uitleggen wat je doet, op basis waarvan je dat doet en vooral waarom. Als medewerker heb je hierin een persoonlijke verantwoordelijkheid. Naast de genoemde eigenschappen en kwaliteiten worden ook persoonlijke en maatschappelijke betrokkenheid bij het werk en integriteit als belangrijke onderdelen van vakmanschap gezien.

Om tot vakwerk te komen moeten professionals van de diensten balanceren tussen het toepassen van regels (rechtmatigheid) en de menselijke maat. Waar die balans in een concreet geval precies ligt, kan de politiek of de ambtelijke leiding niet afdwingen, omdat die alleen tot stand kan komen in de professionele uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld in de interactie tussen de belastinginspecteur en de belastingplichtige, of tussen de medewerker toeslagen en de ouder die recht heeft op kinderopvangtoeslag. Om tot een dergelijke balans te komen is professionele ruimte nodig, zo geeft een groot deel van de deelnemende medewerkers aan. Naast vakbekwaamheid is er tijd en handelingsvrijheid nodig om maatwerk te kunnen bieden. Het is onderdeel van het vakmanschap om bepaalde afwegingen zo nodig bij collega’s (de vaktechnische lijn en daarbuiten) of binnen een team te toetsen. Naast inhoudelijke kennis worden teamwork en collegialiteit dan ook als een belangrijk elementen van vakmanschap gezien.

Naast feitelijke wetskennis, zoals fiscale kennis, kennis over toeslagen of kennis van het douanerecht is een zeker rechtsstatelijk besef onontbeerlijk, zo komt tijdens de groepsbijeenkomsten naar voren. Dit besef heeft volgens de deelnemers betrekking op het eerlijk toepassen van regels (op maat) en het voorkomen van willekeur, en is nodig om binnen de kaders van de professionele ruimte tot een zinnige regeltoepassing te komen die past bij de bedoeling van wet- en regelgeving, ook als er sprake is van dilemma’s:

*‘Je moet nooit regels blind toepassen. Je kunt als uitvoerende professional nooit zeggen: “Kun je niet lezen dan? Het staat toch gewoon in de wet?” Een oude hoogleraar van mij gaf dan als reactie: “Kun je niet zelf nadenken dan?”’*

Uit de groepsgesprekken blijkt dat vakmanschap niet beperkt blijft tot de individuele professional met bepaalde competenties. Vakmanschap komt tot stand binnen de organisatie waar medewerkers samenwerken, van elkaar leren en zaken met elkaar afstemmen. De invloed van de organisatiecultuur op het vakmanschap en de houding van professionals moet volgens de deelnemers dan ook niet worden onderschat.

### *5.1.2 Wat zet vakmanschap binnen de diensten onder druk?*

#### *Te weinig aandacht voor inhoudelijke deskundigheid*

De constatering dat organisatiefactoren belangrijk zijn voor de mate waarin vakmanschap tot uiting komt, roept de vraag op welke belemmerende factoren de ambtenaren ervaren. De focus ligt te weinig op inhoudelijke deskundigheid, zo was een veelgehoord geluid in de Goed Werk Plaatsen. Er is te weinig aandacht voor de benodigde inhoudelijke vakkennis, bijvoorbeeld op het vlak van wet- en regelgeving, fiscale kennis of kennis over toeslagen. Bij de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen wordt deskundigheid onvoldoende bevorderd. Dit komt volgens de deelnemers doordat de werving en selectie van nieuwe medewerkers zich te weinig richt op inhoudelijke expertise, en doordat er binnen de organisaties te weinig aandacht is voor talentontwikkeling. Daarnaast is de deskundigheid die wel in huis is te veel versnipperd over de verschillende onderdelen van de diensten. De persoonlijke ontwikkelingsplannen die binnen de organisatie worden gebruikt, leiden tot een te sterke individualisering. Doordat werkprocessen te veel zijn opgeknipt, hebben medewerkers bovendien (bijna) geen integrale verantwoordelijkheid meer voor een dossier. Daardoor wordt er ook niet gestuurd op de kennis en oordeelsvorming die nodig is voor een integrale behandeling:

*‘Door onverstandige politieke sturing worden wij als uitvoerders steeds verder beperkt in onze mogelijkheden. De werkprocessen worden bijvoorbeeld te veel opgeknipt. Een medewerker is daardoor niet meer verantwoordelijk voor de integrale behandeling van een casus. We richten ons niet meer op de kern van het primaire proces, op de bedoeling. Het hoofddoel raakt op die manier uit het zicht voor de uitvoerder. Er is geen overzicht meer.’*

De inhoudelijke deskundigheid staat binnen de diensten met name onder druk door een te bedrijfsmatige opvatting van de organisatie. Belasting heffen en innen, toeslagen uitkeren en de afdracht van accijnzen controleren behelst veel meer dan alleen een (deel)proces of een protocol afwerken; het zijn vakken op zich. Het gaat om kundige en gezaghebbende interacties met burgers en bedrijven en dus om vakmanschap, en niet om vinkjes zetten op een checklist die is gebaseerd op theoretisch bedachte prestaties:

*‘Toen ik nog bij het Ministerie van Financiën werkte, hadden de medewerkers – ook hogerop – echt kennis van het vakgebied. Dat is tegenwoordig veel minder geworden. De inhoudelijke kennis en het ambacht gaan verloren. We zitten interessant en belangrijk te doen, zonder dat we toekomen aan datgene waar we echt voor zijn.’*

*‘Ons werk gaat steeds meer over vinkjes zetten die binnen een bepaald framework passen. Het gaat niet meer om de inhoud van het vak. We hebben wel verplichtingen binnen de organisatie, maar dat zijn slechts interne prestatie-indicatoren. Het werk zou echt meer om de inhoudelijke deskundigheid moeten draaien.’*

Deze bedrijfsmatige visie op het werk van de medewerkers van de diensten doet in de ogen van een groot deel van de deelnemers afbreuk aan het vak en aan het vakmanschap. Tijdens de groeps gesprekken werd duidelijk dat er behoefte is aan erkenning voor het vakmanschap van de mensen die het echte werk uitvoeren.



### *Te weinig ruimte voor reflectie*

Naast het feit dat er te weinig focus is op deskundigheidsbevordering, is er binnen de organisatie vaak ook te weinig tijd en ruimte voor reflectie. Om gezagsvol te werken en goede publieke dienstverlening te bieden is ruimte nodig voor uitwisseling, intervisie en kennisdeling. Professionals moeten voldoende tijd krijgen om doelbewust samen te reflecteren op hun besluitvorming, werkwijzen en prestaties, inclusief de effecten hiervan op burgers en bedrijven. Dit moet mogelijk zijn op individueel niveau, teamniveau en organisatieniveau. Er is nu te vaak te weinig ruimte om eigen afwegingen te maken en tot professionele oordeelsvorming te komen. Daaruit blijkt dat het belang van die reflectie onvoldoende wordt erkend. Er is geen breed gedragen visie op de bedoeling en de resultaten van het werk dat medewerkers doen. Het ontbreekt eveneens aan de rust en ruimte om met elkaar van gedachten te wisselen over de dilemma's die onderdeel zijn van het werk:

*'Binnen de diensten wordt veel organisatiebeleid gemaakt op basis van de interne resultaten die worden gemeten en gemiddeld. Soms moet je je echter bezinnen op de vraag of je wel echt het goede doet, in plaats van alleen maar sturen op die interne doelen van de organisatie.'*

### 5.1.3 *Wat is er nodig?*

#### *Een gemeenschappelijke opleiding die versnippering tegengaat*

Volgens een groot deel van de deelnemers is er behoefte aan een gemeenschappelijke opleiding voor professionals die (gaan) werken bij de Belastingdienst, de Douane of de Dienst Toeslagen. Een gedegen opleiding zorgt voor vakmanschap binnen de organisatie en een gemeenschappelijk kompas. Deze opleiding moet zich focussen op inhoudelijke vakkennis en juridische kennis van wet- en regelgeving, en op de eerder aangehaalde sociaal-communicatieve vaardigheden. Daarnaast moet tijdens de opleiding worden geïnvesteerd in het benodigde rolbesef. Waar zijn de diensten voor? En wat is jouw rol als individuele professional binnen de organisatie en ten opzich-

te van andere actoren: burgers, bedrijven, je collega's<sup>2</sup>, je ambtelijk leidinggevend en de politiek?

De opleidingen binnen de diensten moeten structureel beter, en hiervoor moet bij het inwerken van nieuw personeel voldoende tijd zijn ingeruimd. In de opbouw van de opleiding moet volgens de deelnemers voldoende aandacht zijn voor fiscaliteit en rekenkunde:

*'Vroeger had je vaak al een vooropleiding en was er een basisopleiding voor inspecteurs van twee jaar. Die bestond uit opleiding en stage lopen. Hierbij werd gekeken of je het inhoudelijk goed deed. Je besprak bijvoorbeeld casussen. Je kreeg les over rechtsstatelijkheid en integriteit. Je leerde ook hoe je zelfstandig en autonoom kan werken. Nu gaan we ervan uit dat opgeleiden makkelijk tijdens het werk zelf kan. Je wordt opgeleid voor een deeltaak en die moet je gaan doen. Neem de belastingaangifte. Je wordt tegenwoordig alleen opgeleid om naar je eigen onderdeel te kijken, dan maakt het niet uit of het andere stukje klopt.'*

Binnen de groepsgesprekken klinkt kritiek op het gegeven dat medewerkers voor een deeltaak worden opgeleid en niet voor de integrale behandeling van dossiers. Als voorbeeld worden de persoonlijke ontwikkelingsplannen genoemd, die volgens enkele deelnemers te vrijblijvend zijn. Daarnaast zijn opleidingen taakgericht en daarmee gericht op kleine onderdelen van het gehele proces. Een gevolg hiervan is dat er een groot beroep wordt gedaan op mensen die al geruime tijd voor de diensten werken en die nog wel brede inhoudelijke expertise bezitten. Dit is op lange termijn geen houdbare situatie, omdat de werkdruk voor deze personen hierdoor flink toeneemt. Een ander probleem dat regelmatig aan de orde komt in de groepsgesprekken is het tekort aan docenten. Dit wordt in samenhang gezien met veranderingen rondom de docentenvergoedingen. Binnen de Douane is bijvoorbeeld een groot docententekort en een tekort aan praktijkbegeleiders:

*‘De docentenvergoeding moet heringevoerd worden, om zodoende het stelselmatige tekort aan gekwalificeerde docenten terug te dringen. Collega’s hebben met deze vergoeding de mogelijkheid om de tijdrovende lesvoorbereiding in de eigen tijd op te pakken. De afschaffing van deze vergoeding enkele jaren geleden heeft ertoe geleid dat het animo om les te geven sterk is afgenomen.’*

Om in de werkpraktijk tot rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap te komen is een goede basisopleiding essentieel. Alleen als medewerkers over de benodigde juridische en fiscale kennis beschikken, kunnen zij op een goede manier gebruikmaken van hun professionele ruimte. Alleen zo kunnen zij in concrete casussen maatwerk leveren en recht doen aan de specifieke en individuele situatie van een burger of onderneming. Alleen met dergelijke kennis van zaken kunnen professionals gefundeerd tegenspraak leveren als dat nodig is, en ontwikkelen zij een zekere professionele eigenwijsheid waarmee ze kunnen opkomen voor hun eigen vak en de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

#### *Learning on the job*

Naast een gedegen gemeenschappelijke opleiding blijft *learning on the job* van belang. Medewerkers leren bijvoorbeeld veel door in de praktijk ervaring op te doen. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat nieuwe medewerkers zich verbinden met de organisatie, onder andere door middel van een goede *onboarding*. Dit houdt in dat medewerkers adequaat worden ingewerkt en gesocialiseerd door middel van contact met ervaren collega’s. Het doel van *onboarding* is dat nieuwe medewerkers hun rol goed begrijpen, zowel binnen de organisaties als ten opzichte van externen zoals burgers, bedrijven en andere overheidsorganisaties:

*‘Je moet nieuwe medewerkers boeien en binden. De meeste mensen die binnenkomen zijn slim, maar hebben geen of een beperkte fiscale achtergrond. Die mensen moet je een halfjaar bij verschillende directies wegzetten. Rijkstrainees en tax talents zien verschillende dingen binnen de organisatie. Laat ze maar door de gehele organisatie kijken en meelopen, ook in de postkamer.’*

*Als mensen de werkvloer hebben gezien en kennen, dan betrekken ze dat in hun denken en doen. Het verkleint het gat tussen beleid en uitvoering binnen de diensten.'*

Het bijbrengen van vakkennis en de talentontwikkeling moeten niet alleen worden gefaciliteerd door een stevige onboarding, maar ook door een goede begeleiding door ervaren medewerkers. Deze begeleiding kan concreet vorm krijgen door nieuwe medewerkers aan meer ervaren collega's te koppelen. Jongere en oudere medewerkers kunnen van elkaar leren als de diensten inzetten op het meester-gezelprincipe.

#### *Managers met inhoudelijke expertise*

Volgens een aanzienlijk deel van de deelnemers ontbreekt het managers binnen de diensten te vaak aan inhoudelijke expertise. Aangezien de managers zelf vaak weinig of geen deskundigheid bezitten op het gebied van wet- en regelgeving en relevante (beleids)kaders en geen ervaring hebben met het feitelijke werk, kunnen ze de medewerkers hierin ook niet coachen of begeleiden, laat staan hen daarop beoordelen. Dat leidt tot een overaccentuering van de eerder genoemde bedrijfsmatige aansturing en een aantasting van de professionele cultuur:

*'Vakmanschap is je vak verstaan. Iedereen moet voldoende inhoudelijke vakkennis hebben. Vervolgens zien we dat er alleen maar managers worden aangenomen die geen inhoudelijke achtergrond hebben. Dat is opmerkelijk. Ik zie liever dat er bijvoorbeeld binnen mijn werkgebied fiscalisten worden aangenomen in plaats van personen met een andere achtergrond. Houd daar in de werving al rekening mee. Dat beseflijkt nu pas te komen.'*

#### *Ruimte voor reflectie*

Binnen de diensten moet bewust meer ruimte worden gemaakt voor reflectie door actief tijd vrij te maken voor uitwisseling, intervisie en kennisdeling, zo stellen de deelnemers. Dit vraagt echter om een visie op de organisatie en een visie op het vakmanschap van de medewerkers van de diensten. Daarnaast is er rust en ruimte nodig om

te reflecteren. Er moeten bijvoorbeeld bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd waar professionals afwegingen rond handhaving kunnen bespreken en toetsen bij collega's. Vakmanschap kan alleen gedijen in een organisatiecultuur die dit actief wil bevorderen, bijvoorbeeld door reflectiepraktijken. Een beroepsvereniging als de VHMf kan deze reflectie faciliteren door middel van symposia en bijeenkomsten:

*'Bij de Belastingdienst is visie en rust nodig. We halen veel doelen niet omdat het er te veel zijn en we geen focus aanbrengen. Waar ligt de focus, en wat gaan we nu echt doen? Welke resultaten willen we samen gaan bereiken? Iedereen werkt vanuit de beste bedoelingen, maar er is geen focus. Het is te versnipperd.'*

Als er binnen de diensten meer ruimte wordt gemaakt voor reflectie, kan er een veilige omgeving ontstaan, waardoor het ook eenvoudiger wordt om elkaar aan te spreken op inhoudelijke fouten en niet-integer gedrag. Er wordt ruimte gecreëerd om van elkaar te leren, maar ook om elkaar waar nodig te corrigeren.

## **5.2 Het personeelstekort**

### *5.2.1 Waar zitten de knelpunten?*

Een belangrijk onderwerp in het kader van het vakmanschap van de medewerkers is het personeelstekort binnen de diensten. Er is te lang onvoldoende ingezet op de werving en selectie van geschikte nieuwe medewerkers, en dat is nu duidelijk te merken in de organisatie. Hoe voorkom je dat goede professionals vertrekken, en hoe trek je de juiste, gekwalificeerde medewerkers aan? Hoe word je een aantrekkelijke werkgever die de strijd om goed personeel kan winnen? Die belangrijke vragen zijn meermaals aan de orde geweest binnen de groepsgesprekken met de medewerkers.

De deelnemers geven aan dat dit thema ook samenhangt met het fenomeen dat werkprocessen binnen de diensten te veel zijn opge-

knipt, waardoor uitvoerders geen integrale verantwoordelijkheid meer hebben, en daardoor ook geen eigenaarschap ervaren over het werk. Het werk voor nieuwe medewerkers is taakgericht en daardoor eentonig, wat het werk demotiverend en onaantrekkelijk maakt.<sup>3</sup> Deze manier van werken heeft ook gevolgen voor het imago van de Belastingdienst: in de buitenwereld heeft het beeld kunnen postvatten dat de dienst onvoldoende professionele ruimte biedt en vakmanschap te weinig waardeert. Daardoor zijn nieuwe medewerkers lastig aan te trekken en verliezen zittende medewerkers hun motivatie en vertrekken, zo komt naar voren tijdens de bijeenkomsten met professionals. De diensten moeten weer zelfbewuste en professionele organisaties worden om bevlogen en deskundige medewerkers te werven en vast te houden:

*‘Door de jaren heen heb ik ontdekt dat wij niet meer met de kern van het werk bezig zijn. We leveren getallen op, maar de vraag is wat we ermee doen. Binnen de Belastingdienst is de waardering voor het werk dat een specialist met vakkennis doet niet op orde.’*

Volgens deelnemers zijn de gebrekkige werkomstandigheden een belangrijke oorzaak van het personeelstekort. De automatisering van processen is niet op orde, waardoor de medewerkers vaak niet efficiënt en prettig kunnen werken. Dit is een bron van frustratie op de werkvloer. Daarnaast is er sprake van interne bureaucratische traagheid. Als er bijvoorbeeld vaktechnische regels gemaakt moeten worden om het uitvoerende werk goed te kunnen doen, dan duurt dat vaak veel te lang.

### 5.2.2 *Wat is er nodig?*

De diensten moeten weer aantrekkelijk worden gemaakt voor nieuwe en gekwalificeerde medewerkers. Door te investeren in de onboarding, het meester-gezelprincipe en een vaste, gemeenschappelijke opleiding kunnen zinvolle stappen worden gezet (zie paragraaf 5.1). Door op deze manier te investeren in vakmanschap van nieuwe medewerkers bewaar en stimuleer je de maatschappelijke betrokkenheid van nieuwe medewerkers.

Volgens deelnemers is het belangrijk om medewerkers van de diensten weer verantwoordelijk te maken voor een zo integraal mogelijk dossierbeheer, in plaats te focussen op deeltaken:<sup>4</sup>

*‘Met welk profiel werf je personeelsleden? Wil je zelfstandige professionals die zelfkunnen nadenken of wil je mensen die in de pas lopen, die alleen een vinkje zetten en op een knop drukken? Dat is bepalend voor je wervingsbeleid. Er moet breed geworven worden, en er moet een goede mix worden geboden tussen werk en opleiding. In dat kader is bijvoorbeeld een systeem van permanente educatie een idee. De opleiding die je volgt, moet dan van concrete meerwaarde zijn voor de uitoefening van je vak, van je dagelijkse werk.’*

Het verbeteren en vereenvoudigen van automatiseringssystemen waarmee gewerkt wordt, verhoogt het werkplezier en de efficiëntie. Enkele deelnemers pleiten voor eenvoudige systemen of één eenvoudig systeem waarin professionals de benodigde informatie kunnen vinden en volledige dossiers kunnen beheren. Hierbij kun je denken aan een goed *customer relationship*-systeem, dat medewerkers van de diensten eenvoudig kan ondersteunen bij de dossiervorming.<sup>5</sup> In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de ICT-voorzieningen binnen de diensten, als onderdeel van een ondersteunende omgeving voor vakmanschap.

De diensten moeten weer een positief beeld naar buiten toe uitdragen, zodat medewerkers met intrinsieke motivatie om het publieke belang te dienen de organisatie weten te vinden. Er gebeuren veel goede dingen in de diensten, en door dat in beeld te brengen kan het veelal vooringenomen, fragmentarische en negatieve beeld worden bijgesteld. Denk hierbij aan medewerkers die vertellen wat hen trots maakt op het werk dat zij doen, bijvoorbeeld het oprollen van een illegale sigarettenfabriek dankzij goed werk van douaneambtenaren:

*‘Wat voor organisatie willen wij zijn? Dat is een belangrijke vraag als je medewerkers gaat werven. Daarnaast is het beeld*

*van de organisatie naar buiten toe cruciaal in de werving van personeel.'*

De waardering van vakmanschap is een onderwerp dat veelvuldig aan de orde komt tijdens de groepsgesprekken. Het is belangrijk dat leidinggevend en de uitvoerende professionals waarderen, en daarnaast is de geldelijke waardering voor het werk van belang. Dit is een belangrijk aspect in het werven van nieuw en geschikt personeel:

*'Professionele ruimte en de waardering voor je werk zijn belangrijk. Daarnaast moeten de salarissen in verhouding zijn met functies in het bedrijfsleven, anders vertrekt goed personeel heel snel.'*

*'Door het tekort aan ICT-medewerkers hebben de diensten de neiging om zzp'ers en gedetacheerd personeel in te zetten. Er zijn 900 ervaren ICT'ers vertrokken. De arbeidsvoorwaarden in het bedrijfsleven zijn gewoon beter. Dat speelt mee.'*

### **5.3 Bejegening van de belastingplichtige**

Een onderdeel van het vakmanschap van de medewerkers van de diensten is de bejegening van burgers en bedrijven, van belastingplichtigen, van mensen die worden gecontroleerd of van personen die recht hebben op toeslagen. Tijdens de Goed Werk Plaatsen is de bejegening van de burgers en ondernemers vooral geplaatst in de context van dienstverlening enerzijds en toezicht houden, controleren en handhaven anderzijds.

#### *5.3.1 Waar zitten de knelpunten?*

*Burger en ondernemers als klanten?*

Tijdens de Goed Werk Plaatsen zijn verschillende aspecten van het perspectief op burgers en ondernemers besproken. Kwalitatieve publieke dienstverlening is belangrijk, zo geven alle deelnemende medewerkers aan. Veelvuldig kwam naar voren dat het klantenden-



ken binnen de diensten gezien moet worden als uitgangspunt bij het streven om servicegericht te werken. Het beeld van de burger als klant in een winkel wordt echter niet als passend ervaren. Volgens de deelnemers is goede dienstverlening essentieel in hun werk, maar dat geldt evenzeer voor het nastreven van *compliance* bij burgers en bedrijven. Ook rechtsstatelijk handelen door de uitvoering is cruciaal, zo geeft men aan, bijvoorbeeld als er toezicht wordt gehouden of een controle wordt uitgevoerd:

*‘De term “klant” is binnen de diensten geïntroduceerd om onze dienstverlening te kunnen verbeteren. Maar maskeren we met deze term de feitelijke relatie niet? De machtsverhouding is tussen de diensten en de burger natuurlijk anders dan die tussen een klant en een winkelier. Als ambtenaar sta je in dienst van de samenleving. Dat betekent dat ik ervoor moet zorgen dat burgers en ondernemers hun belasting betalen en dat ik hen daarbij help als dat nodig is.’*

*‘Een gewone burger kan normaal gesproken niet op tegen een overheidsinstelling. Dat hebben we kunnen zien in de Toeslagenaffaire.’*

#### *Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap*

De deelnemers geven aan dat de ambtelijke organisatie en de ambtelijk leidinggevenden ervoor moeten zorgen dat medewerkers hun werk kunnen doen in overeenstemming met rechtsstatelijke eisen, door rekening te houden met de geldende wettelijke kaders en door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Wisselende politieke opdrachten<sup>6</sup> die niet worden tegengehouden door de ambtelijke top hebben een negatieve invloed op het rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap in de uitvoering. Na een periode van harde handhaving en *zero tolerance* lijkt de politieke opdracht mede naar aanleiding van de Toeslagenaffaire nu door te slaan naar het andere uiterste, in de vorm van een al te sterke nadruk op loslaten en vertrouwen. In de groepen wordt dit ‘loslaten en vertrouwen’ ook wel getypeerd als risicomijdend gedrag. De diensten en uitvoerende professionals durven na de publiciteit rondom de Toeslagen-

affaire niet altijd meer adequaat toezicht te houden, te controleren en te handhaven uit angst voor de gevolgen, zoals beticht worden van discriminatie.

Een ander probleem is dat er simpelweg te weinig capaciteit is. Slechts een fractie van de aangiftes kan goed gecontroleerd worden. Deze werkdruk zet een rechtsstatelijke uitvoering onder druk. Het proces dat leidt tot een controle lijkt soms meer op een loterij en daardoor is de rechtsgelijkheid in het geding, zo komt naar voren tijdens de groepsgesprekken.

### 5.3.2 *Wat is er nodig?*

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat professionals ruimte moeten krijgen (in de vorm van voldoende tijd en handelingsvrijheid) om in concrete gevallen goede dienstverlening te kunnen bieden, zelf maatwerk te leveren en te voldoen aan rechtsstatelijke eisen. Dit vraagt ook om een gedegen opleiding, om op een goede manier met die beschikbare ruimte om te kunnen gaan.

Daarnaast is een sterke positionering van de diensten ten opzichte van de politiek (de bewindspersonen en de Kamer) van belang, zo komt naar voren tijdens de bijeenkomsten. De steeds wisselende politieke opdrachten zetten een rechtsstatelijke uitvoering van het werk onder druk. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 8, dat gaat over de politisering van de diensten en de verantwoordelijkheid van de wetgever voor uitvoerbare wetten.



## 6 – EEN ONDERSTEUNENDE OMGEVING VOOR VAKMENSEN

In het eerste blok stond het vakmanschap van ambtenaren bij de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen centraal, en wat ervoor nodig is om dat duurzaam te versterken en ontwikkelen. In dit tweede blok gaan we nader in op de organisatie zelf, de omgeving waarin ambtenaren hun werk doen. Vakmanschap kan immers niet zonder goed werkgeverschap, in de vorm van een ondersteunende, faciliterende omgeving. In paragraaf 6.1 bespreken we het thema organisatieklimaat. Tegen welke knelpunten lopen de deelnemers van de Goed Werk Plaatsen aan, en hoe kunnen deze worden aangepakt? In paragraaf 6.2 gaan we in op de informatiehuishouding en de AVG. In elke paragraaf bespreken we eerst de knelpunten en kijken we daarna naar de mogelijke oplossingen.

### **6.1 Knelpunten in de organisatie**

#### *Gebrek aan een veilig werkklimaat*

Een veilige omgeving is belangrijk om ambtelijk vakmanschap tot bloei te laten komen. Zo stimuleert een veilig werkklimaat de kennisdeling binnen de organisatie, helpt het werknemers om met initiatieven te komen en zorgt het voor betere resultaten. Een veilige omgeving stelt organisaties en teams in staat om zich te verbeteren en zich te blijven ontwikkelen.

In het publieke debat is veel aandacht geweest voor sociale situaties waarin de veiligheid binnen ambtelijke organisaties tekortschoot. Zo bleek uit een rapport van Deloitte dat naar aanleiding van de Toeslagenaffaire werd opgesteld dat de werkcultuur bij de Belastingdienst ertoe zou leiden dat misstanden niet werden gemeld en fouten niet werden aangekaart.<sup>1</sup> Ambtenaren zouden interne

problemen niet durven te bespreken, uit angst dat het hun verdere loopbaankansen negatief zou beïnvloeden: *‘Medewerkers geven aan dat er angst binnen de organisatie bestaat om risico’s te nemen en afgerekend te worden op fouten. Medewerkers hebben tevens de beleving dat er geen transparantie binnen de organisatie bestaat over het maken van fouten. (...) Ondanks de algemene positieve werkervaring van medewerkers, voelen medewerkers zich niet altijd veilig genoeg om zich uit te spreken, elkaar aan te spreken en zijn ze bang om fouten te maken.’*<sup>2</sup>

Ook tijdens de groepsgesprekken is met de deelnemende ambtenaren over veiligheid gesproken. De deelnemers bevestigden de conclusies van Deloitte: ze geven aan dat het inderdaad lastig is om fouten te bespreken, en ook om meer structurele organisatieproblemen aan te kaarten. Zelfs als men fouten of problemen meldt, wordt daar vaak weinig tot niets mee gedaan. Er vindt vaak geen of onvoldoende terugkoppeling plaats, zo stelt een deel van de deelnemers. Vooral medewerkers van de Belastingdienst ervoeren de omgeving als onveilig. Een klein deel van de deelnemers sprak zelfs over een angstcultuur:

*‘De Belastingdienst wordt gegijzeld door angst. Er mogen geen fouten gemaakt worden. Belastingambtenaren zijn bang dat hun naam genoemd wordt. Ze durven nauwelijks nog misstanden te melden, omdat ze bang zijn bang hierop afgerekend te worden. Dat zorgt voor een onwerkbaar situatie.’*

*‘De angst om fouten te maken leidt tot een enorme verkramping. Liever niks doen dan fouten maken. Dat is vanuit de politiek zo gekomen. We zijn in Nederland ruimhartiger dan in andere landen, aangezien we bang zijn dat we politiek gezien afgerekend zullen worden. We hebben een afrekencultuur. Als je niets doet, kun je ook geen fouten maken. We zijn altijd te laat met beslissingen nemen; de belastingplichtige kan wel wachten, want we willen geen fouten maken. Er wordt niet besloten; je blijft hangen.’*

Medewerkers zijn bang om aan de schandpaal genageld te worden. Die angst is verder versterkt door de oproep van het tv-programma BOOS om namen van ‘veroorzakers’ van de Toeslagenaffaire te melden. Aandacht voor een veilige werkomgeving betekent volgens de deelnemers ook dat er intern wordt opgetreden tegen mensen die niet integer gehandeld hebben en dat men steun biedt aan medewerkers die bedreigd worden.

### *Gebrek aan vertrouwen*

Een van de oorzaken van dit gevoel van onveiligheid is het gebrek aan vertrouwen dat medewerkers ervaren. Er is weinig oog voor de mens achter de medewerker en weinig vertrouwen in hun vakmanschap. In het POK-rapport werd onder andere de wantrouwende basishouding van medewerkers jegens de burger genoemd als een van de oorzaken van het ontstaan van de Toeslagenaffaire.<sup>3</sup> Ouders die een fout hadden gemaakt bij het aanvragen van een kinderopvangtoeslag werden als fraudeur gezien en keihard aangepakt. Volgens enkele deelnemers is er binnen de Belastingdienst niet zelden eenzelfde wantrouwende houding waarneembaar ten opzichte van haar eigen medewerkers:

*‘Binnen de Belastingdienst worden medewerkers soms als “criminelen” behandeld, terwijl ze zich van geen kwaad bewust zijn. Dit ervaren belastingplichtigen ook zo. In de correspondentie op basis van brieven missen ze de persoonlijke kant. Zij willen iemand kunnen bellen, zodat ze gericht vragen kunnen stellen en begrijpen wat er gebeurt. Geen wonder dat de Belastingdienst alleen maar negatief in de publiciteit komt.’*

Een deelnemer van een van de groepsgesprekken gaf een voorbeeld waarin hij zich niet gesteund voelde door zijn leidinggevende. Hij was tijdelijk gedetacheerd op een afdeling binnen de Belastingdienst en kreeg van zijn leidinggevende te horen dat hij geen uren hoefde te schrijven. Achteraf bleek dat deze teamleider dat verkeerd had ingeschat, en daardoor was deze deelnemer al zijn verlofuren kwijtgeraakt. Dit is een voorbeeld van een situatie waarin de lei-

dinggevende te weinig rugdekking biedt aan de medewerker. Meerdere deelnemers herkennen dergelijke situaties.

Een aantal deelnemers is van mening dat er binnen de Belastingdienst grote verschillen zijn tussen de manier waarop verschillende organisatieonderdelen – directies en afdelingen – worden gefaciliteerd:

*‘De afdeling Grote Ondernemingen (GO) beschikt over meer middelen en wordt beter gefaciliteerd dan bijvoorbeeld de afdeling MKB. Het feit dat er bij GO meer geld wordt geïnd heeft daar ongetwijfeld mee te maken. Dit verschil werd pijnlijk duidelijk tijdens de coronapandemie. In maart 2020 werden alle Nederlanders geacht thuis te werken. Dat gold ook voor ons. Voor de afdeling MKB leverde dat een acuut probleem op, aangezien zij geen telefoon van de zaak hadden. Dat werd intern aangekaart. Het duurde voor sommige medewerkers van de afdeling MKB nota bene negen maanden voordat ze een telefoon kregen. Al die tijd konden belastingplichtigen geen telefonisch contact met ons opnemen.’*

Deze voorbeelden illustreren een breder gevoel bij een deel van de medewerkers dat de organisatie er niet voor hen is, en dat de werkgever weinig vertrouwen in hen heeft en hen onvoldoende ondersteunt. Dat geldt ook voor de HR-afdelingen. Het beeld dat wordt geschetst tijdens de groeps gesprekken is dat deze afdelingen vooral bezig zijn met het ondersteunen van het management, en dat medewerkers pas in beeld komen bij conflictsituaties. Ze hebben ook geen tijd voor het ondersteunen van teamleiders en medewerkers, want er zijn steeds minder kantoren en kleine HR-afdelingen:

*‘Het gevoel van “We zijn samen de Belastingdienst” is weg.’*

*Inrichting van de organisatie is niet altijd passend*

Of medewerkers een veilige, ondersteunende werkomgeving ervaren, heeft ook te maken met de inrichting van de organisatie. De deelnemers aan de groeps gesprekken vinden dat daar het nodige aan schort. Hun beeld is dat vooral de Belastingdienst een staforganisatie

geworden is. Daarmee bedoelen ze een organisatie waarin de focus op intern toezicht ligt en waar eindeloos veel controlerapportages worden opgesteld, met te veel afstemmingsmechanismen. Deze manier van organiseren illustreert, net als de voorbeelden in de vorige paragraaf, het gebrek aan vertrouwen vanuit de werkgever:

*‘We zitten in een draaikolk van sentimenten en stafdenken.’*

Deelnemers ervaren dat hun professionaliteit verwatert door de inrichting van extra kenniscentra en verplichte afstemmingsstructuren, en dat zij onvoldoende ruimte krijgen om hun expertise zelfstandig in te zetten, toegespitst op de omstandigheden van bijvoorbeeld de betreffende belastingplichtige. Voorbeelden hiervan zijn landelijke expertunits, fulltime klantcoördinatoren, en kennis- en coördinatiegroepen. Die nemen juist de ruimte voor eigen expertise en directe intercollegiale toetsing weg en maken van de afstemming een bureaucratisch beheerssysteem:

*‘We zijn eindeloos bezig met vastleggen in diverse systemen. Voor de afstemming met een VTA (Vaktechnisch Adviseur) of een VaCo (Vaktechnisch Coördinator) voor een boekonderzoek waar meerdere middelen betrokken zijn, wordt een heel circus opgetuigd. Dat beneemt je de lust om aan de slag te gaan. Het gaat om de juiste balans zoeken. Het zit sinds de zogenaamde vertrekregeling in ons DNA om de veilige weg te kiezen, door overal afstemmingsmechanismen in te bouwen. Dat gaat ten koste van de trots op je werk. Er gaat meer tijd zitten in de mensen die toezicht houden op ons vak dan in het vak zelf.’*

*‘Er wordt gestuurd op aantallen, correcties en op uren. Het biedt houvast. Het zijn getalletjes. Maar het gaat om wat er achter de getalletjes zit. Er is geen gedeeld professioneel bewustzijn. Er mist een visie. Daardoor wordt er nog steeds gestuurd op cijfers. Er wordt landelijk bepaald wat er gaat gebeuren voor elk segment, bijvoorbeeld voor het MKB. De segmenten communiceren niet met elkaar. Er is niemand die er integraal naar kijkt om dingen af te stemmen. Iedereen doet z'n eigen ding.’*



Een duidelijke verantwoordelijkheid bij de behandelaar is belangrijk, in het bijzonder voor de relatie en interactie met belastingplichtigen, met burgers die recht hebben op toeslagen of met ondernemingen. Dit werk, in het bijzonder in toezichtwerkzaamheden, kent een steeds langere doorlooptijd vanwege intensieve dialoog, de menselijke maat en toenemende complexiteit. Daar is tijd en ruimte voor nodig.

De praktijk is echter dat er wordt gestuurd op processen in plaats van op de inhoud, dat er wordt gestuurd op kwantiteit in plaats van op kwaliteit en dat er wordt geredeneerd vanuit de formatie in plaats van wat er nodig is op basis van vakmanschap, zo brengen de deelnemers naar voren. De processen worden te veel opgeknipt, waardoor het hoofddoel uit het zicht raakt en de uitvoerders het overzicht verliezen. Het basisproces is niet meer primair. Deze manier van organiseren heeft inhoudelijke verarming tot gevolg en leidt tot risicomijdend gedrag, waarin vakmanschap niet gedijt. Deze analyse komt overeen met de bevindingen uit het reeds genoemde cultuuronderzoek<sup>4</sup> dat Deloitte in het voorjaar van 2020 presenteerde. Daarin staat te lezen: ‘De organisatie stuurt onder andere vanuit een bedrijfseconomische focus op resultaat. In de belevingswereld van veel medewerkers lijkt kwantiteit – gericht op aantallen en snelheid – bij leidinggevenden van veel directies vaak prioriteit te krijgen boven kwaliteit en inhoud.’ In de Goed Werk Plaatsen werd dit als volgt geïllustreerd:

*‘Je krijgt bijvoorbeeld zeven uur per aangifte, en dan kun je er zoveel doen per week. Voor een bezwaar krijg je ook een bepaald aantal uur. Dat is soms niet eens haalbaar. De medewerkers hebben last van de massaliteit. De werklast is te hoog, en niet alles is op te vangen door computers.’*

Processen zijn zo ver opgeknipt dat de persoon van de behandelende ambtenaar uit het zicht verdwijnt, niet alleen voor de burger, maar ook intern in het verkeer tussen collega’s. Een aantal deelnemers is van mening dat disfunctioneren niet adequaat wordt aangepakt en dat er niet wordt ingegrepen als medewerkers niet op de juiste plek

zitten. Dit heeft volgens deze deelnemers te maken met een gebrek aan leiderschap en de organisatiecultuur. Op sommige plekken in de organisatie worden medewerkers onvoldoende aangesproken op hun houding, gedrag en professionaliteit:

*‘Doordat er steeds meer processen gericht lijken te zijn op vinkjes zetten, krijg je ook een groep medewerkers die denkt: ik ga wel even vinkjes zetten en dat is het dan. Deze groep mensen krijg je moeilijk weg, en dit zijn wel de mensen waar je het mee moet doen op de werkvloer.’*

Sommige deelnemers komen zelfs tot de conclusie dat goed werk willen doen bijna uitsluitend hun eigen verantwoordelijkheid is geworden, aangezien ze daarin weinig tot niet gefaciliteerd worden door de organisatie. Dit vraagt om reflectiebereidheid en openstaan voor continu leren en verbeteren, maar daarvoor moet je je eigen netwerk creëren met collega’s met wie je kunt sparren en die je van feedback voorzien. Ook het leren en doorontwikkelen is iets wat je als medewerker veelal zelf moet organiseren. Veel deelnemers kennen voorbeelden van collega’s die vastzitten in hun huidige functie, zonder mogelijkheden om door te groeien. Dit werkt demotiverend en zorgt ervoor dat sommige medewerkers afhaken. Zoals in het vorige blok over vakmanschap ook is beschreven, zouden deelnemers graag zien dat het onderhouden en ontwikkelen van vakmanschap meer wordt gefaciliteerd vanuit de organisatie, doordat er meer tijd en ruimte wordt geboden voor opleidingen, *learning on the job* en reflectieactiviteiten. Bovendien vinden ze naast facilitering ook waardering en beloning belangrijk.

In de gesprekken over de inrichting van de organisatie kwam ook regelmatig de inrichting van teams aan de orde. De meeste deelnemers waren het erover eens dat er in de teams vaak te weinig verbinding en cohesie aanwezig is. Iedere medewerker in een team heeft zijn of haar eigen taken en verantwoordelijkheden, maar de gezamenlijkheid ontbreekt. Een van de oorzaken die men noemde, is dat veel leidinggevenden geen meewerkend voorman of -vrouw meer zijn, iets wat vroeger wel het geval was. Daardoor worden mede-

werkers niet goed aangestuurd, kunnen ze kritiek niet kwijt en is er te weinig verbinding. Een aantal deelnemers zou graag zien dat teams worden samengesteld met medewerkers die vaktechnische affiniteit met elkaar hebben.

De deelnemers verschilden van mening over de vraag hoe de ideale samenstelling van een team eruitziet. Sommigen zijn positief over de ontwikkeling van brancheteams naar middelgerichte teams, zoals een team Vennootschapsbelasting of een team Inkomstenbelasting, die ze op verschillende plekken in de organisatie waarnemen. In deze nieuwe teams kan beter en gemakkelijker kennis worden uitgewisseld, omdat meer mensen met dezelfde kennis bij elkaar in een team zitten. In de brancheteams, zoals een team MKB, moet je regelmatig met andere teams of zelfs locaties contact opnemen om de benodigde kennis en expertise te vinden. Andere deelnemers betreuren deze ontwikkeling juist, omdat ze bang zijn dat de branchekennis die is opgebouwd op deze manier deels verdwijnt.

#### *Gebrek aan een goede vaktechnische infrastructuur*

In de gesprekken over de Toeslagenaffaire kwam ook de rol en positie van de vaktechniek in het bijzonder aan bod. Binnen de Belastingdienst en de Douane bestaan vaktechnische structuren voor de fiscale middelen: controle, formeel recht en invordering.<sup>5</sup> De deelnemers gaven aan dat het ontbreken van een vaktechnische infrastructuur bij de afdeling Toeslagen mogelijk een van de oorzaken was waardoor het mis kon gaan. Het beeld dat een deel van de deelnemers heeft, is dat daar veel signalen in de managementlijn zijn blijven hangen. Met een vaktechnische lijn richting de top van de organisatie zouden signalen over rechtmatigheid en onbehoorlijkheid eerder zijn doorgegeven en bij de top zijn terechtgekomen.

Een goede vaktechnische lijn is van belang voor vakmanschap, maar is op zich niet zaligmakend. Deelnemers geven aan dat het risico bestaat dat medewerkers in de uitvoering te veel op de vaktechniek gaan leunen en niet zelf beslissingen durven te nemen. Discretionaire ruimte om tot een professioneel oordeel te komen is een

cruciale randvoorwaarde, want niet alles is in regels en systemen te vangen. Dat vraagt enerzijds om medewerkers die competent zijn en anderzijds om een veilige en faciliterende werkomgeving en voldoende professionele ruimte. Binnen de Belastingdienst staat deze beslisruimte voor de uitvoering bekend als *freies Ermessen*. De vaktechniek zou daaraan dienstbaar moeten zijn:

*‘Als we niet over de inrichting van het proces praten, dan gaat het mis. Er is geen ruimte in het systeem voor maatwerk. Soms, door te overleggen, kan het wel. Het antwoord is wel vaak dat we een systeem hebben en dat we er niet van afwijken. Gedwongen stapjes zijn er om te voorkomen dat mensen fouten maken. Je wilt kunnen afwijken. De geautomatiseerde omgeving is er om fouten te voorkomen. Je moet kijken naar de vrije ruimte, maar je moet opletten dat het niet te sterk wordt ingevuld, want anders is er geen vrije ruimte meer.’*

Daarvoor is ook een betere afstemming tussen de managementlijn en de technische lijn nodig. Het management is nu verantwoordelijk voor het organiseren van de vaktechniek, maar ontbeert de inhoudelijke kennis om dat goed te kunnen doen.

### 6.1.1 Wat is er nodig?

In het voorgaande zijn alle knelpunten op een rij gezet die in de groepsgesprekken met medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen naar voren zijn gekomen ten aanzien van het thema veilige organisatie. In de groepsgesprekken hebben we de deelnemers ook naar oplossingen en ideeën gevraagd. Wat is er volgens hen nodig om veilige, professionele werkomgeving te creëren die vakmanschap en goed werk faciliteert en stimuleert? Hieronder volgt een overzicht van de ideeën en suggesties die zij hebben genoemd.

#### *Een lerende en professionele organisatie*

Het ideaal van de lerende organisatie moet worden verwerkelijkt. De basis daarvoor is organiseren vanuit vertrouwen: heb vertrou-

wen in het vakmanschap van de medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen en geef hen de ruimte, en bied hen ondersteuning. Dat betekent zo veel mogelijk afscheid nemen van protocollen, het zetten van kruisjes en vinkjes en controlemechanismen als deze geen meerwaarde hebben. Er is een open en veilige werkomgeving nodig waarin vraagstukken en fouten besproken worden, met als doel ervan te leren en zich samen te verbeteren. Vertrouwen moet het uitgangspunt zijn, feedback geven, ontvangen en vragen de norm. Afstemmen met collega's moet worden gezien als kracht en niet als zwakte. Er moet structureel ruimte en aandacht zijn voor reflectie, intervisie en dialoog, en professionaliteit en integriteit moeten permanente aandacht krijgen in de dagelijkse praktijk.

Aandacht voor professionaliteit zou ook moeten betekenen dat je je als vakman of -vrouw langere tijd met een aantal onderwerpen kunt bezighouden en zo expertise opbouwt. Het huidige 3-5-7-roulatie-model dat in sommige delen van de organisatie nog wordt gebruikt, leidt tot te veel kennisverlies. De kern van dit model is dat je de eerste drie jaar leert en je ontwikkelt, dat je je na vijf jaar oriënteert op een vervolgstap en maximaal zeven jaar op één plek blijft zitten. Volgens sommige deelnemers halen veel collega's en teamleiders die drie jaar niet eens.

Je verdiepen op de inhoud moet aantrekkelijker worden, door hogere salarisschalen te creëren voor vaktechnische specialisten. Daarmee wordt dit een reëel alternatief voor een stap richting het management. Daar hoort bij dat de vaktechniek formeel wordt ingebed in een technische lijn, los van de managementlijn, waarin de fiscale inhoud en wat je als medewerker nodig hebt om je vak uit te oefenen centraal staan. De vaktechnische specialisten zitten dicht bij de werkvloer, zodat ze weten wat er in de uitvoering speelt en in staat zijn om zo nodig snel op te schalen naar een kennisgroep.

Een ander aspect dat in het vorige blok is besproken, is het belang van betere opleiding en begeleiding van nieuwe medewerkers. Opleiden en begeleiden worden nu vaak gezien als taken die een

medewerker ‘erbij moet doen’. De opleider/begeleider krijgt er te weinig tijd en ruimte voor. Dit zou beter moeten worden gefaciliteerd, want goede opleidingen en inwerktrajecten voor nieuwe medewerkers zijn erg belangrijk en een investering in de toekomst van de organisatie. Bovendien is het leerzaam voor zowel de senior- als de juniormedewerker. Dit sluit aan bij het belang van *learning on the job*. De huidige situatie rondom opleiden en inwerken kan nog verder onder druk komen te staan door de aankomende uitstroom van veel ervaren collega’s met een brede blik op de organisatie. Het tekort aan docenten en begeleiders zal in de nabije toekomst waarschijnlijk verder toenemen.

### *Visie en continuïteit*

Als vertrekpunt voor een professionele organisatie noemen veel deelnemers het belang van een heldere visie die ook daadwerkelijk betekenis heeft voor de medewerkers van de werkvloer. Waar ben je van en waar niet van? Hoe ziet een lerende, gezaghebbende organisatie eruit? Voor de diensten formuleerden de deelnemers een korte en krachtige visie: *gezaghebbend heffen, innen, toekennen en controleren*. Deze visie past goed bij de drie basiswaarden van de diensten: verantwoordelijk, geloofwaardig en zorgvuldig.<sup>6</sup> Dat is waar de diensten voor staan, en streven naar *compliance* is de manier waarop je dat doet. Vervolgens is het zaak deze visie uit te dragen en te vertalen naar alle lagen van de organisatie, met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en met de juiste mensen op de juiste plek. Daarmee voorkom je al te grote verschillen tussen regio’s en kantoren en de rechtsongelijkheid en willekeur die daarmee samenhangen. Continuïteit is ook een belangrijke factor: kies een bepaalde koers en houd die meerdere jaren vast. Dat geeft rust, duidelijkheid en focus, en biedt een goede basis voor het opbouwen van ervaring, kennis en gezag. Tijdens meerdere bijeenkomsten kwam aan de orde dat de Nederlandse Belastingdienst vroeger hoog stond aangeschreven in het buitenland. Continuïteit kan eraan bijdragen dat die reputatie weer recht wordt gedaan. Het belang van continuïteit geldt evenzeer voor de samenstelling van de teams en het management, zo kwam naar voren tijdens de groepsgesprekken. Zorg ervoor dat de medewerkers, vooral op managementniveau, langer op

hun plek blijven zitten, zodat teams en hun leidinggevendenden samen echt iets kunnen opbouwen.

#### *Faciliteren van de werkvloer*

Ten slotte vonden deelnemers dat de organisatie hen beter moet faciliteren. Dat betekent goed werkende en gebruiksvriendelijke ICT-systemen en de benodigde autorisaties. Maar ook adequate hardware: computers, tablets en telefoons. Om dat te bewerkstelligen is het van groot belang dat de werkvloer actief wordt betrokken en geraadpleegd bij het verbeteren, aanpassen, bouwen en inkopen van ICT-systemen. Dit geldt ook voor het ontwerpen van algoritmes. Te vaak gaat het hier om een een-tweetje tussen ICT'ers en directeuren en managers, die niet altijd de benodigde inhoudelijke fiscale kennis hebben om tot oplossingen te komen die werken in de praktijk. De verbetering van de ICT moet worden opgezet met professionals die verstand hebben van ICT én van fiscale zaken. Daarnaast is de administratieve ondersteuning grotendeels wegezuinigd, en deze wordt node gemist. Ook zijn sommige deelnemers van mening dat de HR-afdeling meer tijd en ruimte zou moeten krijgen om teamleiders en medewerkers te ondersteunen in plaats van vooral het hogere management, zoals sommigen de praktijk momenteel ervaren.

#### *Betere borging van vaktechniek*

Deelnemers pleiten voor het borgen van de vaktechniek in de hele keten, van wetgeving tot en met uitvoering. Dat betreft niet alleen de fiscale vaktechniek, maar ook de vaktechniek inzake overige wetgeving op basis waarvan de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen hun taken uitvoeren, zoals privacywetgeving en de Archiefwet. Deelnemers zien gezamenlijk optrekken met het Directoraat-generaal Fiscale Zaken als een belangrijke randvoorwaarde. Ook vraagt het van de concerndirecties om veel meer dan nu het geval is in gezamenlijkheid kaders te stellen.

## 6.2 Informatiehuishouding

### 6.2.1 Knelpunten in de informatiehuishouding

De informatiehuishouding van een organisatie is een belangrijk onderdeel van een ondersteunende omgeving. Hebben medewerkers eenvoudig en snel toegang tot de benodigde informatie? Hoe wordt er met informatie omgegaan? Hoe is de archieffunctie ingericht? In deze paragraaf zoomen we nader in op de archieffunctie en de AVG.

In het manifest *Een betere Belastingdienst*<sup>7</sup> van beroepsvereniging VHMf wordt het belang van een goede informatiehuishouding sterk benadrukt:

*Een goede Belastingdienst begint met vertrouwen. Vertrouwen in elkaar: van de politieke top, de volledige managementlijn tot en met de lokale uitvoerders, die de mogelijkheid hebben om hun eigen keuzes te maken en daartoe gefaciliteerd worden. Die keuzes worden bottom-up in plaats van top-down bepaald. De keuzes worden dus dicht bij de burger gemaakt. Die keuzes dienen ondersteund maar niet gestuurd te worden door automatisering. Dit vergt kennis van heffing, inning en controle bij managers. De uitvoerders zijn aanspreekbaar op de keuzes die zij maken, maar uitvoering gaat niet over meetbaarheid. Uitvoering dient publieke waarden. De uitvoerders worden gefaciliteerd door een goede persoonlijke ondersteuning, door een nabije administratie en vooral een goed systeem voor zaakbehandeling, dat de verantwoordelijkheid voor AVG, digitale communicatie, opslag en archivering niet overlaat aan de werkloer, maar de uitvoerders ontzorgt.*

#### *Archivering op orde*

De archieffunctie binnen de drie diensten is een onderwerp dat veelvuldig aan bod kwam in de groeps gesprekken. In de Toeslagenaffaire werd duidelijk dat er bij de Dienst Toeslagen onzorgvuldig is omgegaan met documentatie. Documentatie raakte door organisatorische fouten zoek. Aanvragers die verdacht werden van fraude



moesten zelf diverse keren bewijsmiddelen opsturen aan de dienst. Deze situatie maakte het onmogelijk om besluiten ordentelijk te toetsen. Het inmiddels beruchte memo van Sandra Palmen is ook een voorbeeld van een document dat lange tijd niet kon worden teruggevonden.

Deelnemers geven aan dat problemen met de informatiehuishouding en slordige archivering zich ook voordoen bij de Belastingdienst en bij de Douane, zij het in mindere mate. Een van de oorzaken die ze noemen, is digitalisering. Vroeger hadden de diensten papieren archieven. Er waren duidelijke richtlijnen voor hoe je documenten bewaarde en wanneer deze vernietigd moesten worden. Toen men vervolgens papierloos ging werken, zijn er echter geen richtlijnen opgesteld voor digitale archivering, met als gevolg dat veel medewerkers in arren moede zelf maar persoonlijke werkarchieven hebben opgebouwd. Deze persoonlijke werkarchieven moesten in het kader van de AVG echter weer vernietigd worden. Het ontbreekt aan overzicht en regie, ook als het gaat om de verschillende softwaresystemen waarmee de medewerkers moeten werken.

De verantwoordelijkheid voor de AVG en archivering ligt te veel bij de uitvoerende medewerker, terwijl de hieruit voortvloeiende taken eigenlijk niet in zijn of haar takenpakket thuishoren. Het gevolg is een hoge werkdruk en een archivering die onder de maat is:<sup>8</sup>

*‘Het is binnen de Belastingdienst niet duidelijk welke software er gebruikt wordt en welke mensen daarbij betrokken zijn. De administratie heeft de macht. Er wordt gezegd dat de administratie het niet aankan, dus dan gebeurt het niet. Je werk ligt deels in de handen van de administratie.’*

#### *Kramp rond de AVG*

De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) stelt eisen aan de manier waarop organisaties persoonsgegevens verwerken. De deelnemers aan de groepsgesprekken geven aan dat ze de regels en consequenties van de AVG in de praktijk vaak onduidelijk vinden. Dit veroorzaakt onzekerheid, defensief gedrag en verlamming

binnen de diensten. Over de eisen met betrekking tot de privacy heerst er kramp. De normen die voortvloeien uit de AVG worden heel strikt geïnterpreteerd, wat het werk van de diensten enorm belemmert. Data die essentieel zijn voor de taakoefening kunnen niet worden ingezien of gehanteerd, of er worden documenten vernietigd waardoor essentieel geheugen verloren gaat:

*‘Als het gaat om privacyimpact, dan heerst er veel kramp. Die eisen worden strikt en visieloos toegepast. Iedereen gelijk behandelen en niet te veel bewaren. Maar als je alles snel weggooit, kun je ook niet meer aantonen wat je bewaart en wat niet. Daardoor kun je ook niet verantwoord. Dan stuur je mensen van het kastje van de muur, omdat dertien overheidsorganisaties dan versnipperde informatie hebben over een bepaalde persoon op een bepaald dossier. Nu kunnen essentiële data niet worden gebruikt.’*

Deelnemers geven aan dat de kramp verschillende oorzaken heeft. Gebrek aan kennis over de inhoud en toepassing van de AVG is er een van. Ook de angst voor negatieve publiciteit speelt mee. Maar de belangrijkste oorzaak voor de ‘AVG-kramp’ is misschien wel de angst voor een eventuele vervolging van ambtenaren van vooral de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Door deze angst blijven ook signalen van fraude van particulieren en bedrijven op dit moment te veel liggen.

Deelnemers geven ook andere voorbeelden uit hun praktijk die de kramp rond de AVG illustreren. Een deelnemer geeft aan dat procedures die ze voert met belastingplichtige bedrijven (grote ondernemingen) jaren kunnen duren, en dat ze alle relevante stukken zolang moet bewaren. Intern krijgt ze echter van de facilitaire dienst te horen dat ze te veel gigabytes gebruikt en dat dat te duur is. De facilitaire dienst heeft geen verstand van wetgeving of wat er bij gerechtelijke procedures komt kijken. Als ze opnieuw een boete oplegt aan een belastingplichtige, heeft ze de oude boetes nodig, die nu eenmaal de nodige archiefruimte innemen. Aan de bewaartermijnen van dit soort documenten moet je geen grenzen stellen. Daarmee

doe je namelijk geweld aan het collectief geheugen, een wezenlijk onderdeel van de rechtsstaat.

Het beschermen van persoonsgegevens binnen de diensten gaat zo ver dat het ook medewerkers onderling belemmert in hun onderlinge medemenselijke contacten. Een voorbeeld daarvan is van een deelnemer die pas na vier weken hoorde dat een collega ziek was. Ze dacht dat de collega in kwestie op vakantie was, maar in werkelijkheid had deze twee weken in het ziekenhuis gelegen. De deelnemer en haar collega's hadden dit graag willen weten, maar uit angst voor privacyschending was deze informatie achtergehouden. Dezelfde deelnemer vertelde dat een andere collega met zwangerschapsverlof ging, terwijl ze niet eens wist dat deze collega zwanger was. De deelnemer wilde graag een kaartje sturen, maar moest hemel en aarde bewegen om het adres te krijgen. Dit kan wat haar betreft niet het doel zijn van de AVG.

### *6.2.2 Wat is er nodig?*

In het voorgaande zijn alle knelpunten op een rij gezet die uit de groepsgesprekken met medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen naar voren zijn gekomen ten aanzien van de informatiehuishouding. In de groepsgesprekken hebben we de deelnemers ook naar oplossingen en ideeën gevraagd. Wat is er volgens hen nodig om de informatiehuishouding en in het bijzonder de archieffunctie te verbeteren? Hoe kunnen de diensten uit de 'AVG-kramp' stappen? Hieronder volgt een overzicht van de ideeën en suggesties die de deelnemers hebben genoemd.

#### *Informatiemanagement*

Werk maken van je informatiehuishouding begint met informatiemanagement, en dat begint op zijn beurt met in kaart brengen welke informatie er wel en niet is. Vervolgens zoek je uit wie welke informatie nodig heeft en hoe je dat organiseert. Deelnemers gaven aan dat er behoefte is aan meer dwarsverbanden, uitwisseling en kruisbestuiving. Zorg ervoor dat alle inzichten en relevante actoren worden betrokken bij het inrichten van het proces. Op deze manier

kan er efficiënter en effectiever gewerkt worden. Dit is belangrijk, maar ook ingewikkeld. Er zijn allerlei nieuwe juridische eisen voor dataopslag en -management. Geef die eisen prioriteit en beleg het bij de concerndirectie.

Het uitgangspunt zou moeten zijn dat de basisinformatie beschikbaar is voor medewerkers die betrokken zijn bij de desbetreffende ‘klantbehandeling’. Idealiter zouden de diensten een klantregistratiesysteem<sup>9</sup> moeten hebben, zodat medewerkers eenvoudig alle gegevens en contactmomenten per belastingplichtige kunnen bijhouden en collega’s deze gemakkelijk kunnen raadplegen.

### *Algemene grondslag datagebruik*

Zorg ervoor dat er een algemene grondslag voor datagebruik komt. Veel data zijn afgeschermd, en voor gebruik van deze data moet apart toestemming worden gevraagd. Een goede ontwikkeling is de vaktechnische structuur die binnen de Belastingdienst voor privacy is opgezet. Gegeven het belang van de juiste toepassing van de regelgeving rond privacy en gegevensbescherming hadden medewerkers hierop aangedrongen. De vaktechnische infrastructuur voor privacy vereist niet alleen een sterke vaktechnische aanwezigheid op de kantoren van de uitvoeringsdirecties, maar ook binnen de informatievoorzieningsketen. Dit verdient bij de verdere implementatie gerichte aandacht, net als de verbinding tussen de Informatievoorzieningsketen en de vaktechnische directies.



# EEN PERSOONLIJK ZAAKBEHANDELAAR DIE WERKT VANUIT ZIJN HART

## Interview met Theo Kaspers

Gerard van Nunen

*Theo Kaspers, recentelijk gepensioneerd, was werkzaam bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. Als persoonlijk zaakbehandelaar was hij na de Toeslagenaffaire contactpersoon en eerste aanspreekpunt voor gedupeerde ouders en gezinnen. Zijn werk heeft alles te maken met het herstellen van recht en vertrouwen, in de Dienst Toeslagen maar ook in de overheid in bredere zin. Wij spraken deze betrokken medewerker over vakmanschap en over hoe belangrijk het is dat het geluid van de werkuloer wordt gehoord.*

### **Intrinsieke motivatie**

Kaspers heeft een sterke intrinsieke motivatie om te werken voor publieke organisaties en om bij te dragen aan het algemeen belang: ‘In verschillende publieke functies heb ik geprobeerd integer en betekenisvol bij te dragen aan het algemeen belang. Ruim dertig jaar heb ik in de sociale verzekeringen gewerkt, aanvankelijk in de uitkeringsverstrekking bij arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkeloosheid. Uiteindelijk ben ik opleidingen gaan volgen en verrichtte ik loonheffingenonderzoeken. In die hoedanigheid heb ik vanaf 2006 gewerkt bij de Belastingdienst. Op een gegeven moment kreeg ik de mogelijkheid om te gaan werken voor de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Dit aparte deel van het directoraat Toeslagen is er speciaal voor de gedupeerden van de Toeslagenaffaire, om het herstel van fouten voor hen snel, volledig en zorgvuldig te verzorgen. Dat sprak mijn hart direct aan, en daarom ben ik aan de slag

gegaan als persoonlijk zaakbehandelaar. Een unieke kans om direct te werken aan het broodnodige herstel van fouten en het herwinnen van vertrouwen.’

## **Gezagspositie onder druk**

De gevolgen van de Toeslagenaffaire zijn merkbaar in het dagelijks werk van de persoonlijk zaakbehandelaars en beoordelaars. ‘Toeslagen vormen een grote en belangrijke inkomensgeldstroom voor veel burgers. De Toeslagenaffaire heeft ons gezag enorm aangetast. Het is moeilijker om op een goede manier contact te leggen en het vertrouwen van burgers te krijgen dat je als persoonlijk zaakbehandelaar nodig hebt om je functie goed uit te oefenen. Er is veel onbegrip, boosheid en pijn bij gedupeerde ouders. Het ontstane wantrouwen heeft het werk van veel medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en vooral de Dienst Toeslagen en de UHT in het bijzonder veranderd. Als mens en professional wil ik zo veel mogelijk gedupeerden helpen; zij zitten vaak in de financiële en mentale nood. Maar vanwege het wantrouwen duurt het veel langer voordat je een vertrouwensband hebt opgebouwd en tot een constructieve dialoog kunt komen.’

## **Vakmanschap**

Het is voor Kaspers een uitdaging om de schade te herstellen die de Toeslagenaffaire heeft aangericht. ‘Als persoonlijk zaakbehandelaar moet je beschikken over bijzonder vakmanschap. Het is een kunst om een hersteldossier te maken met daarin informatie die wel kan teruggaan tot 2005. Je moet op basis van het verhaal van de ouder gaan zoeken en selecteren in ongeveer twintig verschillende systemen. Het is zaak om informatie te vinden over ieder schadejaar, de rode draad te vinden in het verhaal en die te laten beoordelen. Het is essentieel om deze inhoudelijke deskundigheid te combineren met sociaal-communicatieve vaardigheden, zodat je de angst en het wantrouwen bij gedupeerden kunt verminderen of wegnemen. Als

ik bijvoorbeeld met een ouder spreek, dan kan het gesprek nooit alleen gaan over de informatie die ik heb gevonden over de geleden schade. Naast het delen van deze inhoudelijke informatie moet je als persoonlijk zaakbehandelaar de verbinding met de ouders maken, door goed te luisteren en empathie te tonen. Dat is onmisbaar. Daarnaast is het belangrijk dat je bepaalde feiten of vervolgstappen in een proces overzichtelijk kunt maken en eenvoudig kunt uitleggen.

‘Als persoonlijk zaakbehandelaar heb je een bijzondere kans om zinvol werk te verrichten. Er zijn naast mij dan ook veel andere professionals met enthousiasme ingestapt. Helaas kwam de daadkracht van de UHT al in december 2020 onder druk te staan, als gevolg van de aanzuigende werking die de Catshuisregeling van € 30.000 had. Door de complexiteit en de enorme aanwas is het aantal aanmeldingen gedurende een lange periode groter geweest dan het aantal integrale beoordelingen dat de UHT kon opleveren. Dit zette onze daadkracht en motivatie onder druk, en daarmee onze pogingen om het vertrouwen van de burgers te winnen. Daarbij heeft het infarct in het logistieke proces dat ontstond als gevolg van de Catshuisregeling vermoedelijk ook bijgedragen aan het hoge personeelsverloop binnen de UHT.’

### *Benut signalen van de werkvloer*

‘De onderlinge samenwerking met collega’s, van wie een meerderheid bestaat uit medewerkers die extern worden ingehuurd, verloopt goed, en we kunnen ouders steeds beter uitleg bieden en begeleiden. De persoonlijke zaakbehandelaars en beoordelaars hebben inzicht in de processen en kunnen goed inschatten wat de positieve of negatieve effecten zijn van bepaalde beleidskeuzes. Medewerkers van de UHT zijn doorgaans hoogopgeleid en komen met reële inschattingen, signalen, ideeën en verbeter suggesties om processen te verbeteren. Hierdoor kunnen de verschillende radertjes binnen de organisatie beter op elkaar aansluiten en kunnen gedupeerde burgers sneller en beter worden geholpen.

‘Het is dan ook belangrijk dat waardevolle informatie van de werkvloer daadwerkelijk en tijdig wordt benut door management en be-



leidsmakers. Ik vind dat dit nu nog te weinig en te langzaam gebeurt. Hierdoor staat het vakmanschap binnen de organisatie onder druk. Het is nu bijvoorbeeld zo dat mensen die bij de eerste toets zijn afgevallen daartegen in bezwaar kunnen gaan. Vervolgens volgt er een integrale beoordeling. Een dergelijke integrale beoordeling is echter een arbeidsintensieve beoordeling, waar gemiddeld wel dertig tot vijftig uur per geval in gaat zitten. Voor een aanzienlijk deel van de bezwaarzaken naar aanleiding van een afwijzing van de eerste toets is zo'n intensieve integrale beoordeling helemaal niet nodig; dit deel van de zaken zou je eenvoudig kunnen beoordelen door middel van enkele vragen. Deze differentiatie zou veel arbeidskracht schelen, die kan worden besteed aan andere beoordelingen. Daardoor kunnen andere ouders sneller worden geholpen. Deze suggestie van de werkvloer is echter helaas niet opgepakt.'

## **Herstel van vertrouwen**

Het is een actueel vraagstuk hoe het vertrouwen van burgers in de overheid, en meer in het bijzonder het vertrouwen van gedupeerde ouders en gezinnen in de Dienst Toeslagen, te herstellen is. Kaspers: 'De Catshuisregeling en de schuldovernameregeling hebben een soort infarct in de logistiek van onze organisatie veroorzaakt. Hierdoor konden wij gedupeerde ouders veel minder snel helpen. Dat helpt niet als je probeert een vertrouwensrelatie met hen op te bouwen. Wat wel werkt voor herstel van vertrouwen is dat je als persoonlijk zaakbehandelaar werkelijk verbinding maakt met de gedupeerde ouder. Dat geldt overigens ook op hoger niveau: de UHT zou zich actiever en concreter kunnen verbinden met de diverse belangenbehartigers van ouders, om inzicht te krijgen in hun behoeften en in de mogelijke gevolgen die onze keuzes voor hen hebben. Zo kunnen we als UHT op een positieve manier zichtbaar worden en een vertrouwensrelatie opbouwen. In een dergelijke relatie kun je pas echt laten zien wat de UHT doet en proberen begrip te kweken voor de omvang en de complexiteit van ons werk. Om een vertrouwensrelatie met ouders en belangenbehartigers op te

bouwen is het cruciaal dat wij laten zien hoe wij te werk gaan en hoe wij omgaan met de vele aanvragen. Wij kunnen laten zien hoe wij met onze vakbekwaamheid een hersteldossier samenstellen en daarbij zorgvuldig en integer omgaan met de dilemma's en vragen die wij tegenkomen in onze werkpraktijk. Door middel van deze transparantie ontstaat er naar mijn verwachting meer begrip voor de beoordeling en de behandelduur.

‘Daarnaast is het essentieel om een taal te spreken die echt begrepen wordt door gedupeerde ouders. Kom niet aan met ingewikkelde technische termen of complexe berekeningen, maar praat over de essentie. Over de onderwerpen die er voor de ouders toe doen, over waarneembare stappen die gezet worden op grond van de feiten die duidelijk en volledig in het hersteldossier staan. Het is tevens belangrijk om realistisch te zijn: wat kan wel en wat kan niet?’

### **Een ondersteunende organisatie**

Om tot vakmanschap te komen, hebben medewerkers een ondersteunende en faciliterende omgeving nodig, zo stelt Kaspers. ‘Een belangrijk startpunt is dat onze werkgever de eigen medewerkers vertrouwt en respecteert. Wij als medewerkers hebben nodig dat we voldoende ondersteund worden en dat er naar onze signalen en ideeën wordt geluisterd. Dat ze worden opgepakt en dat er vanuit de organisatie een correcte terugkoppeling plaatsvindt waaruit duidelijk wordt wat wel en niet mogelijk is, en waarom.

‘Mijn collega's en ik hebben voldoende inhoudelijke kennis en sociaal-communicatieve vaardigheden om positieve of negatieve boodschappen te delen met ouders. Maar als je bijvoorbeeld twee jaar op een belangrijke brief voor ouders moet wachten – een brief waarmee zij schuldeisers en deurwaarders kunnen laten zien dat zij in onze procedure zitten –, dan blijft het vertrouwen van ouders in ons natuurlijk weg. Opvallend in dezen is de structureel goede beoordeling door ouders in enquêtes van persoonlijk zaakbehandelaars.

‘Vertrouwen in de werkvloer is heel belangrijk voor uitvoerende professionals. Ik doel dan niet op een blijk van waardering in de vorm van een kerstpakket of een chocoladeletter, maar op de dagelijkse realiteit op de werkvloer. Het gaat om de ervaring dat jij en je collega’s worden gerespecteerd, gewaardeerd en vertrouwd, en dat heb ik meermaals gemist bij de UHT. Een teken van het gebrek aan vertrouwen vond ik de maatregel van medio januari 2022 die medewerkers weer verplicht om twee dagen per week op kantoor te werken. Medewerkers hadden tijdens de coronaperiode nu juist ervaren dat ze door thuis te werken veel effectiever en efficiënter konden opereren. Wij als medewerkers hadden dat ook expliciet aangegeven, en toch werd deze maatregel doorgevoerd, terwijl er nog steeds flinke achterstanden zijn. Er wordt dus nog onvoldoende naar de werkvloer geluisterd.’

Kaspers vindt het belangrijk dat er voldoende medewerkers zijn die gedupeerde ouders goed en snel kunnen helpen. ‘Door de flinke achterstanden is de werkdruk binnen de UHT hoog. Er is een mismatch tussen de capaciteit van de organisatie – het aantal medewerkers dat daadwerkelijk “in de arena” staat – en de doelen die zijn gesteld rondom de hoeveelheid dossiers die wij moeten afhandelen en het tempo waarin dat moet gebeuren. Tegelijkertijd is er wel degelijk aandacht voor de ontwikkeling van vakmanschap binnen de organisatie. Zo wordt er onderling veel informatie en kennis gedeeld en zijn er bijeenkomsten waarin we samen op het werk reflecteren. Tijdens deze bijeenkomsten staan vragen centraal als: hoe ziet ons werk eruit, en welke resultaten behalen we? Tegen welke problemen lopen we aan, en hoe kunnen we die oplossen? Ook is er voldoende ruimte om je inhoudelijk en vaktechnisch te ontwikkelen. Daarnaast is het werken in de zogenaamde *pods* een heerlijke ervaring als medewerker. Dat zijn dolfijnachtige groepen van gelijkwaardige collega’s die in een specialistisch of multidisciplinair team werken binnen het herstelproces.’

## **Ruimte voor meedenken en tegenspreken: een kompas uit het moeras**

Kaspers is van mening dat formele en informele medezeggenschap van uitvoerders cruciaal is voor de verbetering van de publieke dienstverlening van de Dienst Toeslagen en de UHT. ‘Toeslagen is een bijzondere tak van sport in ons concern. Door middel van formele en informele alledaagse medezeggenschap kan het geluid van de werkvloer daadwerkelijk effect hebben op ons optreden, en dus op onze prestaties. Ik denk hierbij aan het concreet en tijdig uitvoeren van een echte uitvoeringstoets, waardoor beleidsvoornemens of ontwerpen van wetgeving tijdig worden getoetst bij de mensen die het beleid uiteindelijk moeten gaan uitvoeren. Dit kan aan de hand van een raadpleging van medewerkers of door middel van pilots. Een veilige omgeving is voor uitvoerenden dan enorm belangrijk. Door de betrokkenheid van uitvoerende medewerkers van Toeslagen bij nieuwe wetsontwerpen kun je ervoor zorgen dat een regeling of wet ook daadwerkelijk de bedoeling van de wetgever kan realiseren.

‘Naast deze formele vormen van medezeggenschap is het eveneens van belang dat je als medewerker het gevoel hebt dat je je collega’s maar ook je teamleider of andere hogere leidinggevenden kunt tegenspreken. Op die manier kunnen zaken die in het primaire proces niet goed lopen of beter kunnen adequaat en tijdig worden aangekaart. Ik heb helaas nog niet de indruk dat de lessen van de gebeurtenissen rond Pierre Niessen en het memo van Sandra Palmén volledig worden “geleefd” binnen de organisatie. Het zou mooi zijn als waardevolle informatie van de werkvloer werkelijk doordringt tot de personen die beleidsbeslissingen nemen, zowel in onze uitvoeringsorganisatie als in de politiek. De geluiden van de werkvloer serieus nemen en in vertrouwen met elkaar samenwerken, dat is het kompas uit het moeras.’



## 7 – LEIDINGGEVEN MET LEF, KENNIS EN GEZAG

In dit derde blok gaan we nader in op de rol van leidinggevers binnen de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. In het vorige blok ging het om wat ambtenaren bij de drie diensten nodig hebben van hun organisatie om tot goed vakmanschap te komen. Daarbij stonden we vooral stil bij de werkomgeving en de inrichting van de organisatie. Leidinggevers op verschillende niveaus en vooral in de top van de organisatie spelen een belangrijke rol in de keuzes ten aanzien van de visie, koers, sturing en inrichting van de organisatie. Daarnaast werd in het vorige blok al duidelijk dat de rol van leidinggevers cruciaal is om tot veilige ambtelijke organisaties te komen. Leonie Heres, bijzonder hoogleraar Integriteit van het lokaal bestuur, doet veel onderzoek naar ethisch leiderschap in het openbaar bestuur. Zij stelt dat leidinggevers de taak hebben om integriteit en daarmee veiligheid actief te stimuleren, door proactief de geldende morele waarden en normen uit te dragen binnen de organisatie:

*‘Men onderschat vaak de cruciale rol van leiderschap in hoe beleid en instrumenten in de praktijk uitwerken. Diverse onderzoeken laten zien dat expliciete aandacht voor integriteit in het leiderschap er daadwerkelijk toe leidt dat medewerkers beter in staat zijn om morele afwegingen te maken. Daarmee kan ethisch leiderschap een belangrijke functie hebben om integriteitsschendingen te voorkomen. Leidinggevers overschatten vaak hoe zichtbaar hun leiderschap op integriteit is, terwijl medewerkers soms het idee hebben dat het voor de leiding een non-issue is. Daarnaast zijn bijvoorbeeld transparantie en morele moed nodig om integriteit echt centraal te stellen binnen de hele organisatie.’*

Een rode draad in de groepsgesprekken was de breed gevoelde wens om geleid te worden door betrokken vakmensen met lef, kennis en gezag.

## 7.1 Een ambtelijke top met lef, kennis en gezag

### 7.1.1 *Knelpunten*

In de gesprekken over de ambtelijke top kwam een aantal aspecten aan bod. Het onderwerp dat het sterkst leefde onder de deelnemers was hun wens dat de leiding van hun organisatie pal achter de medewerkers staat en hen naar buiten toe verdedigt als dat nodig is. In de Toeslagenaffaire en de nasleep daarvan hebben de medewerkers dat node gemist, met als dieptepunt het gebrek aan steun rondom de oproep van het programma *BOOS* tot publieke *naming and shaming* van ambtenaren. De ambtenaren van de diensten voelen zich in de steek gelaten door de leiding van de organisatie. Het waren de vakbonden, niet de ambtelijke top, die de oproep van *BOOS* stevig veroordeelden. De ambtelijke top heeft weliswaar een verklaring afgegeven waarin zij haar zorgen over de situatie en de veiligheid van medewerkers uitsprak, maar het ontbrak aan een stevige en publieke stellingname van topambtenaren en bewindspersonen:<sup>2</sup>

*‘Als de politie negatief in het nieuws komt, zit er ’s avonds altijd iemand van de top van de politie bij een van de talkshows om tekst en uitleg te geven. Waarom gaat de top van onze organisatie daar niet zitten?’*

#### *Te zwakke positie ten opzichte van de politiek*

De behoefte dat leidinggevendenden achter de eigen mensen staan, geldt ook voor de opstelling van de ambtelijke top ten opzichte van de politiek. Deelnemers vinden de top van de Belastingdienst te terughoudend als er iets niet goed gaat of niet mogelijk is. Daardoor worden onrealistische verwachtingen gewekt richting ministers en staatssecretarissen, en via hen richting de Tweede Kamer. Het gevolg daarvan is dat intern onrealiseerbare doelen worden gesteld en

de vakmensen op de werkvloer onder druk worden gezet om deze doelen toch te bereiken. Dat leidt tot een cultuur van constant rennen en brandjes blussen:

*‘Als je een brandje blust, ben je de held. Als je de brand voorkomt, dan ben je de held niet. Met goede sturing kun je een goede vakman zijn. Het heeft geen zin om van hier naar daar te rennen. Je moet gefaciliteerd worden om je werk goed te kunnen doen.’*

Deelnemers vinden het belangrijk dat de top van hun organisatie tegengas durft te geven, uitlegt wat er wel en niet kan en duidelijker laat zien wat de gevolgen zijn van bepaalde beleidskeuzes. Stel onuitvoerbaarheid aan de orde en durf nee te zeggen, en onderbouw dat helder; dat zou voldoende moeten zijn. Dat vergt echter vertrouwen van de politiek in het vakmanschap van de Belastingdienst:

*‘Als er vragen komen vanuit de politiek, gaat de ambtelijke top meteen rennen. Volstrekt irreële deadlines moeten en zullen worden gehaald. Medewerkers dienen dan alles aan de kant te schuiven voor de nieuwe opdracht of vraag. Om de politieke vraag zo snel mogelijk te kunnen beantwoorden, werken medewerkers in de avonduren of in de weekenden. De ambtelijke top is niet in staat om nee te zeggen of kritisch te reageren op gestelde deadlines. Hierdoor is de werkdruk enorm hoog. Volgens mij kunnen veel deadlines eenvoudig worden verschoven zonder dat iemand daar enige schade van ondervindt.’*

*‘We moeten meer erkennen dat we bepaalde dingen niet kunnen doen en dat we de verwachtingen niet waar kunnen maken. De controledichtheid is veel te laag. Daar is nu politieke aandacht voor, maar de benodigde capaciteit ontbreekt. Er ontstaan grote verschillen tussen diverse kantoren. Dat leidt tot willekeur en rechtsongelijkheid.’*

Daarnaast zouden ook alternatieven, oplossingen en ideeën van de werkvloer serieus genomen moeten worden, bijvoorbeeld over hoe je eenvoudiger en dus met minder tijd en moeite kunt controleren



en hoe wetgeving vereenvoudigd zou kunnen worden. Deelnemers geven aan te snappen dat dit verre van eenvoudig is. Wat dit onder andere lastig maakt, is de sterke mate van politisering die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden (dit onderwerp wordt in het volgende blok nader uitgewerkt). De ‘bontkraag’ van communicatieadviseurs, strategen en politiek assistenten rondom bewindspersonen is steeds groter geworden. Deze laag filtert signalen en houdt deze soms zelfs tegen. De sterke focus op het bedienen van de politiek komt overeen met de bevindingen uit het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap*<sup>3</sup> (2022) dat is uitgebracht door Stichting Beroeps-eer, en met de bevindingen uit *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de Toeslagenaffaire*<sup>4</sup> (2021) van Jesse Frederik.

De deelnemers kennen ook voorbeelden waarbij de ambtelijke leiding simpelweg werd genegeerd of *overruled* door de politiek wanneer ze tegengas gaf. In de tijd dat het toeslagenstelsel werd opge-tuigd heeft de Belastingdienst nadrukkelijk aangegeven het geen goed idee te vinden om dit door de dienst te laten uitvoeren. Heffen en innen is een wezenlijk ander vak dan geld uitkeren. Dit signaal werd genegeerd, en de gevolgen ervan zijn geschiedenis.

Een ander punt van kritiek dat deelnemers inbrachten, is dat de ambtelijke top wat hen betreft onvoldoende luistert naar signalen vanaf de werkvloer en deze soms domweg negeert. Deelnemers gaven veel voorbeelden van situaties waarin ze iets diverse keren hadden aangekaart en nul op rekest hadden gekregen. Ze ontvin-gen geen terugkoppeling over wat er met hun signaal was gebeurd, en in de praktijk veranderde niets. Wellicht heeft dit te maken met een andere doorn in het oog: het gebrek aan inhoudelijke deskun-digheid bij een deel van de ambtelijke top. De meeste deelnemers zijn van mening dat het onmogelijk is om goed en effectief leiding te geven aan de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen zonder (basis)kennis van de inhoud van het werk en de juridische kaders, of op zijn minst affiniteit hiermee.<sup>5</sup>

Het gebrek aan kennis raakt aan een ander pijnpunt dat tijdens de groepsgesprekken naar voren kwam: het gebrek aan visie en een hel-

dere koers voor de lange termijn. Daarvoor is basiskennis nodig over waar de organisatie mee bezig is en welke publieke rol de organisatie vervult. Om vakmanschap weer centraal te stellen, is het belangrijk om te (her)bepalen hoe je als organisatie gezien wilt worden. Wat de deelnemers betreft zou de ambtelijke leiding meer en beter moeten benoemen wat er goed gaat, naast openlijk erkennen wat er beter kan en moet. Pas aan de hand van een visie kun je consistent gedrag vertonen.

### *7.1.2 Wat is er nodig?*

In het voorgaande zijn alle knelpunten op een rij gezet die uit de groepsgesprekken met medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen naar voren zijn gekomen ten aanzien van de rol van de ambtelijke top. In de groepsgesprekken hebben we de deelnemers ook naar oplossingen en ideeën gevraagd. Deze werken we nader uit in paragraaf 7.2.2. Omdat veel aanbevelingen uit de groepen verweven zijn met de rol van het middenmanagement, bespreken we eerst deze groep, voordat we ter afsluiting de aanbevelingen bespreken.

## **7.2 Een middenmanagement met lef, kennis en gezag**

### *7.2.1. Knelpunten*

#### *Gebrek aan inhoudelijke kennis*

Naast de rol van de ambtelijke top werd in de groepsgesprekken ook de rol van de teamleiders en het middenmanagement besproken. Een aantal kritiekpunten ten aanzien van de ambtelijke top vinden deelnemers ook op het middenmanagement van toepassing, zoals het gebrek aan inhoudelijke vakdeskundigheid:

*‘Vroeger had je een meewerkend voorman. In Duitsland bestaat dat nog steeds, in de vorm van een gildensysteem. Bij ons is leidinggeven een beroep op zich. Dan stuur je dus alleen nog op sheets, omdat je de kwaliteit niet kunt beoordelen.’*

*‘Er wordt alleen gekeken naar waar we risico’s lopen en hoe we die kunnen minimaliseren. Je mag ook niet twee keer hetzelfde aankaarten, want “het probleem is toch al opgelost?” Alles wordt onder het tapijt geveegd. Ze willen voorkomen dat het naar boven gaat, en hebben er geen interesse in. Als teamleider heb je sociale vaardigheden en gezag nodig. Dat gezag is sterk afhankelijk van hoe je acteert op de inhoud.’*

*‘Vakbekwaam zijn betekent dat je de juridische zaken begrijpt en begrijpt waar het over gaat. Management wordt gezien als een vak apart, waarvoor je geen kennis hoeft te hebben van de juridische zaken. (...) Vroeger moesten alle managers eerst het vak geleerd hebben, nu is het doorgeslagen en werkt het niet meer zo.’*

In het vorige blok werd al duidelijk dat medewerkers het als storend ervaren dat teamleiders vaak van functie wisselen. Datzelfde geldt voor het niet aanspreken op niet-integer gedrag of disfunctioneren van medewerkers. Het belangrijkste punt van kritiek is dat veel deelnemers zich niet gesteund voelen door het management, wat bijdraagt aan een gevoel van onveiligheid.

Dit strookt met het belangrijkste pijnpunt dat naar voren kwam uit de enquête<sup>6</sup> die de FNV in 2019 had uitgezet onder haar leden bij de Belastingdienst en die door 935 belastingdienstambtenaren was ingevuld. Een van de conclusies luidde dat er geen vertrouwen is tussen leidinggevenden en medewerkers, en dat veel medewerkers zich niet gesteund voelen door hun leidinggevenden en gebukt gaan onder wat zij noemen ‘een afrekencultuur’. De FNV gaf in dit rapport aan dat ‘het management van hoog tot laag meer aandacht dient te geven aan zaken die goed gaan in plaats van de nadruk te leggen op wat misgaat, en ook naar buiten toe de medewerkers dient te verdedigen’. In de Goed Werk Plaatsen bleek dat er nog weinig verbetering te signaleren valt:

*‘Loyale tegenspraak wordt niet altijd gewaardeerd, zoals ook in de bevelcultuur. Je moet soms gewoon doen wat er gezegd wordt, anders krijg je een kruisje. Bij de politie worden de me-*

*dewerkers beschermd en worden ze gedekt door de leiding. Pas als er bewezen is dat het fout is gegaan, kijkt de leiding naar de fout. Bij de Belastingdienst dekt het management de medewerker niet, totdat er bewezen wordt dat het geen fout van de medewerker is.'*

*'Tegenspraak geven aan mijn teamleider gaat nog wel, maar mijn teamleider durft die tegenspraak niet door te geven aan het hogere niveau. Zo blijft de tegenspraak hangen. Zelf direct tegenspraak geven aan een directeur krijg ik niet voor elkaar, omdat de afstand te groot is en de agenda van de directeur te vol. Bovendien willen de directeuren vooral met teamleiders in gesprek en niet met medewerkers. Ik kom nauwelijks direct in gesprek met mijn directeur en dus mijn opdrachtgever. Het moet bijna altijd met of via de teamleider, die geen vakinhoudelijke kennis heeft en daarmee alleen als doorgeefluik fungeert. Dit is bijna niet werkbaar. En als er dan een inhoudelijk gesprek is, of ik stel via de mail inhoudelijke vragen, dan blijken mijn vragen niet beantwoord te kunnen worden, wegens gebrek aan kennis.'*

Tegelijkertijd geven deelnemers aan dat teamleiders in hun organisatie niet te benijden zijn: ze zijn een duizenddingendoekje met te veel op hun bord. Ze rennen van overleg naar overleg en komen om in administratieve taken. Doordat teamleiders vaak geen of onvoldoende inhoudelijke kennis hebben, sturen ze op targets in plaats van op inhoudelijke kwaliteiten en zinvolle resultaten. Zij sturen op *key performance indicators* (KPI's) die nog stammen uit de tijd van het New Public Management. Het middenmanagement stuurt veel te weinig op rechtsstatelijk handelen. Dat betekent dat er te weinig aandacht is voor de impact van besluiten op de burger en dat men te weinig kan en wil verantwoorden hoe men als organisatie heeft gehandeld:

*'De meeste KPI's worden geformuleerd zonder dat deze vooraf met vakinhoudelijke medewerkers zijn afgestemd. Er wordt dus gestuurd op KPI's die niet eens inhoudelijk zijn getoetst. Hoe kun je dan sturen op de goede dingen?'*

Het gevaar dat bij dit onderwerp op de loer ligt, is dat er vooral wordt gewezen naar anderen als het gaat om zaken die niet goed gaan of anders zouden moeten. De meeste deelnemers waren zich daar terdege van bewust. Zij gaven aan dat je als medewerker te allen tijde een eigen verantwoordelijkheid hebt voor de kwaliteit van je eigen werk. Er is heel veel mogelijk, als je er maar moeite voor doet en creatief durft te zijn. Dat vergt een zeker persoonlijk leiderschap.

### *7.2.2 Wat is er nodig?*

In het voorgaande zijn alle knelpunten op een rij gezet die uit de groepsgesprekken met medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen naar voren zijn gekomen ten aanzien van de rol van de ambtelijke top, het middenmanagement en de teamleiders. In de groepsgesprekken hebben we de deelnemers ook naar oplossingen en ideeën gevraagd. Wat heeft de leiding nodig om met lef, kennis en gezag haar rol te vervullen? Hieronder volgt een overzicht van de ideeën en suggesties die de deelnemers hebben genoemd.<sup>7</sup>

#### *Herijking rollen en verantwoordelijkheden*

Bestuurders gaan over de inrichting van het proces, teamleiders geven er uitvoering aan. Onder de managementlijn valt alles wat bij het proces en de inrichting daarvan komt kijken. Om dat effectief te kunnen doen, is het van belang dat met name het middenmanagement wordt ontzorgd. Middenmanagers zijn nu te veel bezig met allerlei administratieve taken die eigenlijk door ondersteunende functies gedaan zouden moeten worden, maar die laatste zijn grotendeels wegbezuinigd.<sup>8</sup> De deelnemers zouden graag zien dat die ondersteuning grotendeels wordt hersteld, waardoor teamleiders weer de ruimte krijgen om de medewerkers in hun team te ondersteunen. Geef teamleiders concrete opdrachten, zodat ze weten waar ze wel, maar vooral ook waar ze niet van zijn. Laat hen bijvoorbeeld samen met hun team minimaal één maatwerkcasus per maand bespreken die afkomstig is uit dat team.

*Laat medewerkers en leidinggevendenden het wederzijdse functioneren evalueren*

Medewerkers worden beoordeeld op hun functioneren, maar eigenlijk zou dat ook voor leidinggevendenden moeten gelden. Voor de meeste deelnemers is niet duidelijk hoe leidinggevendenden worden beoordeeld en welk verband deze beoordeling houdt met de realiteit van de werkvloer. 360 gradenfeedback is een krachtig instrument om breed input op te halen over het functioneren van een leidinggevende. Ook bevindingen uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken zouden (meer) benut moeten worden voor het beoordelen van leidinggevendenden. De deelnemers gaven aan dat dit nu nog niet of te weinig gebeurt. Daarnaast zouden teamleiders ook het hogere management zoals directeuren kunnen beoordelen, en vice versa.

*Aandacht vanuit het management voor het vak*

Affiniteit met of kennis van de inhoud is een wezenlijk vereiste voor leidinggevendenden in alle lagen van de organisatie. Als een manager bijvoorbeeld over fiscale kennis beschikt, vergemakkelijkt dit het gesprek met de uitvoerende medewerker. Dit criterium zou in de werving en selectie en in beoordelingsgesprekken een plek moeten krijgen. Dat betekent ook dat leidinggevendenden bereid moeten zijn en ruimte moeten krijgen om zich te verdiepen in de inhoud van het vak. Deelnemers pleiten voor een verplicht curriculum voor leidinggevendenden (teamleiders, directie en ambtelijke top) waarin basiskennis van fiscaliteit, wet- en regelgeving, ambtelijk vakmanschap en rechtsstatelijkheid aan bod zouden moeten komen:

*‘Vaak krijgen leidinggevendenden niet eens de tijd bij start van hun functie om de onboarding van een paar dagen te doen. Op onderdelen wordt deze gewoon overgeslagen. De onboarding is vrijwillig, en je ziet dat veel teamleiders wel deel willen nemen, maar simpelweg de tijd niet krijgen vanuit de directie. Het programma is ook geschikt voor de ambtelijke top, en die worden ook uitgenodigd om mee te doen, maar tot nu toe heeft pas één directeur op onderdelen meegedaan.’*

*Heb vertrouwen in de medewerker en diens vakmanschap*

De professionals op de werkvloer doen het echte werk. De deelnemers aan de groepsgesprekken vinden dat het management als taak heeft om medewerkers zo goed mogelijk te ondersteunen en te faciliteren, zodat zij dat werk zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Dit geldt voor direct leidinggevenden, zoals teamleiders, maar ook voor het hogere management, zoals directeuren en de ambtelijke top. Dit vraagt om een open en veilige cultuur waarin verschillende organisatielagen elkaar durven aanspreken en tegenspreken.

Vertrouw op het vakmanschap van de medewerker. Dit betekent dat je je als leidinggevende verdiept in de inhoud en de werkprocessen.<sup>9</sup> Dat je een luisterend oor biedt en signalen van de werkvloer serieus neemt. Wees alert en spreek medewerkers aan op disfunctioneren en niet-integer gedrag. Creëer ruimte voor feedback en tegenspraak en sta daar zelf ook voor open. Zet actief in op talentontwikkeling en stimuleer leren en ontwikkelen.

## 8 – ONUITVOERBARE WETTEN EN DE POLITISERING VAN DE DIENSTEN

In het vorige blok is het belang benadrukt van een ambtelijke top en managers die beschikken over lef, kennis en gezag. Zij moeten richting de politiek (de bewindspersoon en/of staatsecretaris en het parlement) opkomen voor het perspectief en het potentieel van de uitvoerende diensten, van de uitvoerende professionals. In dit blok gaan we nader op dit vraagstuk in. Professionals hebben binnen de diensten ruimte en goede faciliteiten nodig om in concrete gevallen goede dienstverlening te kunnen bieden, naar de bedoeling van wet- en regelgeving te werken, zelf maatwerk te leveren en te voldoen aan rechtsstatelijke eisen. De uitvoerende diensten hebben dan ook een sterke positionering nodig ten opzichte van de politieke en beleidsmakende opdrachtgever om tot vakmanschap te komen en daarmee kwalitatieve publieke dienstverlening te garanderen. Steeds wisselende politieke opdrachten, die bovendien vaak slecht of niet uitvoerbaar zijn, zetten de professionaliteit van de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie als geheel onder druk.<sup>1</sup> Dit blok gaat nader op dit thema in door een weergave en analyse te geven van de belangrijkste opbrengsten van de Goed Werk Plaatsen. In dit hoofdstuk bespreken we wederom eerst de knelpunten, waarna we dieper ingaan op wat er nodig is.

### 8.1. Uitvoerbaarheid en tegenspraak

#### *Onuitvoerbare wetten en politieke druk*

De wetgever heeft een verantwoordelijkheid om wetten tot stand te brengen die uitvoerbaar zijn door de diensten. Deze verantwoordelijkheid wordt veelvuldig benadrukt tijdens de groeps gesprekken. In de nasleep van de Toeslagenaffaire en in andere kwesties wordt volgens de deelnemers te weinig kritisch gekeken naar de rol van de



wetgever. Een veelgenoemd argument is dat de wetgever de realiteit van de uitvoering niet goed genoeg kent. Dit verklaart de totstandkoming van ondeugdelijke wetgeving die niet of slecht uitvoerbaar is. Daarnaast kan deze onbekendheid leiden tot wetgeving die voor burgers moeilijk na te leven is of weerstand oproept, bijvoorbeeld omdat ze te complex is. De ambtelijke top van het ministerie heeft de afgelopen decennia te weinig tegengas gegeven aan dit soort wetgeving. De Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen zouden als uitvoerende diensten meer tegenspraak moeten bieden, en er zou vervolgens ook beter naar hen geluisterd moeten worden. Alleen zo kan de totstandkoming van onuitvoerbare wetten worden voorkomen. Een tijdige en zorgvuldige uitvoeringstoets waar voldoende mensen van de werkvloer bij betrokken zijn, is onmisbaar voor goede (beleids)resultaten en kwalitatieve publieke dienstverlening aan burgers, zo stellen meerdere deelnemers:

*‘Nu bepaalt de Tweede Kamer alles, en de Belastingdienst moet het maar uitvoeren. Wij zouden politieke opdrachten moeten kunnen terugsturen als een opdracht simpelweg niet uitvoerbaar is, wettelijk gezien niet mag of niet effectief is. Wij zouden zelf moeten kunnen aangeven wat wel en niet kan. Daar is tot nu toe weinig tot geen ruimte voor.’*

*‘Wij zijn alleen maar aan het rennen voor de politiek, het is paniekvoetbal. We bouwen niet aan een goede en professionele uitvoeringsorganisatie, want daar is geen capaciteit voor. Er is geen sprake van een serieuze wederkerige relatie tussen beleid en uitvoering, we zeggen gewoon vrijwel overal ja tegen.’*

*‘De Belastingdienst doet wat de politiek wil. Zo is het nu geregeld. De ambtelijke top zou ons moeten helpen door aan te geven als iets niet haalbaar of onverstandig is. We moeten eerlijk zeggen waar het op staat. De ambtelijke top heeft echter te weinig ruggengraat. Natuurlijk moeten we als uitvoering wetten uitvoeren, maar we moeten vanuit onze rol ook aangeven als iets niet kan, als iets niet haalbaar is of als we meer capaciteit nodig hebben.’*

*‘Er moet een wisselwerking komen tussen uitvoering en politiek. De uitvoering levert zelden tegenspraak. De politiek bepaalt. Het zou goed zijn als de politiek rekening houdt met hoe de uitvoering in de praktijk werkt en wat de gevolgen zijn voor burgers en bedrijven van bepaalde ingrepen. Dat is zeer relevant voor de uitkomsten van beleid. Beleid en uitvoering moeten samen nadenken hoe je de uitvoering goed kunt inrichten, zodat je kwaliteit kunt organiseren.’*

De deelnemers vinden dat de wetgever onvoldoende kijkt naar zijn eigen rol. In het POK-rapport *Ongekend onrecht* is hier tevens aandacht aan besteed. Hoewel het parlement de commissie niet de opdracht had gegeven om naar de eigen rol te kijken, is in het rapport toch het volgende te lezen: *‘De wetgever – kabinet en parlement – mag het zich aanrekenen dat zij wetgeving heeft vastgesteld die spijkerhard was en die onvoldoende de mogelijkheid in zich had om recht te doen aan individuele situaties.’*<sup>22</sup>

#### *Een gebrek aan ambtelijke tegenspraak*

Tijdens de groeps gesprekken komt naar voren dat onuitvoerbaarheid van beleid als een groeiend probleem wordt ervaren. De politiek legt de diensten allerlei taken op die zij niet of niet goed kunnen uitvoeren. Er is een sterke positionering van de uitvoerende diensten en de uitvoerende professionals nodig om de politiek van ambtelijke tegenspraak te voorzien:

*‘De politiek doet onder druk toezeggingen richting de media en de bevolking die niet kunnen worden waargemaakt. Geef aan dat je eerst moet uitzoeken of iets kan en dat je daarover in overleg moet met de mensen die het moeten gaan uitvoeren. We willen immers alleen goede regelingen die niet nog meer problemen veroorzaken. We moeten zelf als uitvoeringsorganisatie ook zeggen dat we iets niet gaan doen omdat het niet kan, ook al heeft de politiek gezegd dat het gaat gebeuren.’*

De uitvoerende professionals verklaren het gebrek aan ambtelijke tegenspraak vooral uit de zwakke positionering van de uitvoering.

De mogelijkheden en onmogelijkheden van de uitvoerende diensten zijn onvoldoende in kaart gebracht. Er is een gebrek aan overzicht en regie. Als je als organisatie een sterke identiteit hebt met bijpassende organisatiedoelen, dan kun je zelfverzekerd, vanuit een helder zelfbewustzijn, gefundeerd tegengas geven aan onredelijke politieke opdrachten:

*‘Waar zijn wij als diensten voor, en wat betekent dat voor wat wij wel en niet doen? Waar ligt de focus, wat willen we echt doen en wat is het resultaat dat we willen bereiken? Er zijn rust en visie nodig om deze vragen te kunnen beantwoorden. Als wij als diensten de menselijke maat belangrijk vinden, dat moet dat ook een pijler worden en moeten we daar onze strategie op inrichten. Door een gebrek aan bewustzijn en regie worden dit soort keuzes niet gemaakt.’*

Het gebrek aan zelfbewuste identiteit en ambtelijke tegenspraak zorgt ervoor dat de diensten veel te loyaal zijn en de meest uiteenlopende politieke opdrachten accepteren. Een oorzaak hiervan is het ontbreken van vakinhoudelijke kennis bij teamleiders en de ambtelijke top. De ambtelijke top laat zich met name voeden door teamleiders, die net als zij beperkte inhoudelijke vakkennis bezitten. Het gebeurt te weinig dat vakinhoudelijke adviseurs en/of uitvoerende professionals gesprekspartner voor de directeuren zijn.

Tijdens de groepsgesprekken geven veel uitvoerende professionals aan dat de politiek hen de ene keer vraagt om keihard te handhaven, maar als dat misgaat het andere uiterste opzoekt en handhaven juist heel lastig maakt. Vanwege de nasleep van de Toeslagenaffaire en de problemen rondom het systeem Fraude Signalering Voorziening (FSV) is er binnen de organisatie een algehele angst ontstaan om nog handhavend op te treden:

*‘Zelfs als er overduidelijk sprake is van ondermijnende activiteiten, is er minder professionele ruimte voor handhaving. De huidige politieke situatie en het slechte imago werken een angst voor de beschuldiging van etnisch profileren in de hand.’*

*'De Belastingdienst is ook een toezichhoudende en handhaven-  
de organisatie. Deze rollen worden echter als steeds problema-  
tischer gezien.'*

*'Door het politieke landschap en ons imago worden we steeds  
meer beperkt. We hebben de taak toezicht te houden en te hand-  
haven, maar we zitten in een spagaat.'*

Als voorbeeld van het doorslaan in de 'helpende' in plaats van de 'handhavende' rol wordt tijdens de groepsgesprekken de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) genoemd. Dit aparte onderdeel van de Dienst Toeslagen lijkt soms door te slaan naar de andere kant en bedragen uit te keren zonder voorafgaande zorgvuldige toets:

*'In het kader van de Catshuisregeling werd er heel snel 30.000 euro uitgekeerd. Een groot deel van de aanvragers viel af voor deze regeling, en je mag hen dan geen fraudeurs noemen, maar dit waren ze natuurlijk wel. Sommigen hadden zelfs geen kinderen, maar hadden zich wel aangemeld voor de regeling. De staatssecretaris zei dat dit waarschijnlijk mensen zijn met problemen met andere toeslagen.'*

#### *Een gebrek aan wederkerigheid*

De deelnemers ervaren geen wederkerige relatie tussen de politiek en de ambtelijke top als opdrachtgever en de diensten als opdrachtnemer. Deze partijen zouden eigenlijk samen moeten optrekken in het realiseren van samenhang tussen beleid en uitvoering. De bewindspersoon en de Tweede Kamer zouden erop gericht moeten zijn om de diensten te steunen en adequaat te faciliteren in hun taakopdracht. In de praktijk constateren de deelnemers echter een eenzijdige relatie, waarin alle politieke opdrachten simpelweg moeten worden uitgevoerd en als er iets misgaat, de schuld wordt afgeschoven op de diensten en de uitvoerende professionals. Deze situatie tast het gevoel van beroepseer op de werkvloer aan en zorgt voor gefrustreerde professionals.

*‘Waarom besteedt de wetgever geen aandacht aan hoe medewerkers van de diensten hun werk zo goed mogelijk kunnen doen? Op dit moment maakt de wetgever de wet, en die bepaalt hoe wij ons werk moeten doen. Maar zijn wij ook voldoende toegegerust?’*

Bepaalde tussenlagen binnen de organisatie bemoeilijken een wederkerige relatie. De rol van opdrachtgever wordt in de praktijk regelmatig toebedeeld aan teamleiders of externe projectleiders/programmamanagers. Deze tussenlaag maakt de relatie tussen de politiek en de ambtelijke top enerzijds en de uitvoering anderzijds diffuser. Daarnaast zou de ambtelijke top vaker moeten aangeven dat bepaalde doelstellingen niet realistisch zijn. Nu geeft de top echter te weinig tegengas en functioneert te vaak als doorgeefluik van de bewindspersoon.

### 8.1.2 *Wat is er nodig?*

*Focus ook op het goede werk dat wordt geleverd*

De politiek neemt geen verantwoordelijkheid voor de gevolgen van keuzes die – onder protest – aan de diensten zijn opgedrongen, zo stelt een meerderheid van de deelnemers. De diensten krijgen daar uiteindelijk de rekening voor gepresenteerd. De huidige politieke ambitie om uitvoeringsorganisaties te emanciperen<sup>3</sup> is een kapstok om je als Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen zelfbewuster en robuuster op te stellen. Het is een kans om het imago van de diensten weer te verbeteren nadat zij vaak negatief in het nieuws zijn geweest. Er zijn nu positieve voorbeelden nodig die het vakmanschap van uitvoerende professionals illustreren en die uitdragen wat er allemaal wél goed gaat:

*‘Hoewel we veel kennis en kunde in huis hebben, komen we al jaren alleen maar negatief in het nieuws. Er is veel tegenwind, en ons gezag binnen de maatschappij is geërodeerd. De politiek heeft daar een belangrijke rol in, maar ook wij als uitvoering en als werkvloer zelf. We moeten ons vakmanschap weer centraal stellen en laten zien.’*

### *Opkomen voor vakmanschap*

In de groepsgesprekken is de negatieve publiciteit rond de diensten aan de orde gekomen, met name naar aanleiding van de Toeslagenaffaire. De deelnemers geven aan dat er niet wordt opgekomen voor hun positie en hun professionaliteit. Als de politie in het nieuws of in opspraak is, dan zit er diezelfde avond een politiewoordvoerder aan de talkshowtafels om het op te nemen voor de politie en haar medewerkers. Wie komt er voor medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen op als zij in het publieke debat (onterechte) kritiek krijgen?

*‘De Belastingdienst komt als werkgever niet op voor haar medewerkers. Dat missen we echt. We hadden weerwoord moeten geven op hoe wij naar aanleiding van de Toeslagenaffaire zijn weggezet. De top van de dienst en van het ministerie staat niet achter ons, dat is het gevoel dat leeft onder de medewerkers. Neem bijvoorbeeld de belachelijke oproep van het televisieprogramma BOOS. Nam de top het toen echt voor ons?’*

Voor de beroepseer van deze medewerkers en voor het beeld van het vakmanschap van de medewerkers in de publieke opinie is het belangrijk dat hun positie en perspectief onderbouwd naar buiten wordt gebracht. Er gaat ook heel veel goed binnen de diensten, zo geven de deelnemers aan, en er is slechts een kleine foutmarge. Dat mag ook wel eens aandacht krijgen in het publieke debat.



# ‘IK WIL HEEL GRAAG DAT DE MEDEWERKERS WEER TROTS KUNNEN ZIJN OP HET WERK DAT ZE DOEN!’

## **Interview met Bart Snels**

Inspecteur-generaal Inspectie belastingen, toeslagen en douane

Door Thijs Jansen

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane is een nieuw inspectieorgaan dat erop toe moet zien dat mensen rechtvaardig worden behandeld in hun contact met de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. De inspectie houdt daarbij toezicht op de hele keten van wetgeving, beleid en uitvoering, en niet alleen op de losse schakels daarbinnen. Dit doet zij vanuit verschillende invalshoeken, waarbij de ervaringen van burgers en bedrijven centraal staan, evenals die van de medewerkers van de diensten.

De inspectie valt onder het Ministerie van Financiën, maar functioneert onafhankelijk en bepaalt dus bijvoorbeeld zelf welke onderzoeken ze uitvoert en hoe. Alle onderzoeksrapporten worden openbaar gemaakt op de eigen website, en ook meteen onverkort naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.

Op 1 februari 2022 werd Bart Snels aangesteld als inspecteur-generaal. Daarvoor, van 2017 tot 2021, was hij lid van de Tweede Kamer voor GroenLinks en vervulde daar de functie van financieel woordvoerder. Belastingen waren onderdeel van zijn portefeuille. Bij zijn aanstelling als inspecteur-generaal gaf hij aan te willen bijdragen aan een betere uitvoering van beleid vanuit het perspectief van de samenleving, waarbij de menselijke maat en het naleven van rechtsstatelijke normen belangrijke uitgangspunten zijn. Zo hoopt hij mee te werken aan een overheid waarop de samenleving kan vertrouwen.



De inspectie maakt onderscheid tussen *thematisch* en *systeemgericht* toezicht. Met thematisch toezicht wil ze bij de drie diensten op korte termijn verbeteringen stimuleren in het belang van burgers en bedrijven. De inspectie richt zich in 2023 op drie actuele onderwerpen waar de diensten een kerntaak vervullen: hersteloperaties, risicoselectie en financiële ondersteuning.

Bij systeemgericht toezicht wordt gekeken naar de dieperliggende oorzaken van problemen in het stelsel van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Het doel hiervan is duurzame verbeteringen mogelijk maken en toekomstige problemen helpen voorkomen. De inspectie heeft hierbij gekozen voor vier aandachtsgebieden: wet- en regelgeving, rechtsbescherming, sturing en organisatiecultuur. Dit interview gaat over de laatste twee aandachtsgebieden.

## **Sturing**

Snels: ‘Het probleem met de aansturing van de uitvoeringsdiensten is complex en kan niet snel opgelost worden. De aansturing gebeurt op basis van het driehoeksmodel, dat bij andere departementen al langere tijd wordt gebruikt. Dit model verdeelt de rollen in drie gescheiden partijen: de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer van een uitvoerende organisatie. Ik ben kritisch over dit model, omdat het een institutionele scheiding creëert tussen beleid en uitvoering. Bovendien is het model moeilijk toe te passen, omdat er vaak niet slechts één opdrachtgever is; zo heeft de Dienst Toeslagen niet alleen het ministerie van Financiën als opdrachtgever, maar ook andere ministeries. Dit maakt de hiërarchische bemoeienis van al die verschillende opdrachtgevers richting de uitvoerende dienst bijzonder complex. Het is niet duidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt voor het gehele toeslagenstelsel of voor andere aspecten, zoals het voorkomen van fraude. En mede hierdoor lijkt er veel fout te gaan, want politiek en beleid geven soms opdrachten aan uitvoeringsorganisaties zonder na te gaan of de diensten die wel kunnen uitvoeren. Ik zie de samenwerking tussen beleid en uitvoering wel

hier en daar verbeteren. Er zijn wel goede initiatieven. Daarbij zie ik ook verschillen tussen departementen.'

## **Menselijke maat**

'Het is duidelijk dat de hele overheid, inclusief gemeenten en overheidsorganisaties zoals UWV, Belastingdienst en RVO, moeten werken aan het toepassen van de menselijke maat in de dienstverlening, om zo het vertrouwen van burgers te verbeteren', vervolgt Snels. 'Dit zal echter een langdurig proces zijn, vanwege de ingewikkelde en beperkende wetgeving. In de wetgeving rondom toeslagen is er bijvoorbeeld weinig ruimte gebleken voor vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in de interactie met burgers. Er moeten antwoorden worden gevonden op vragen zoals: hoe kan er structureel ruimte worden gemaakt voor maatwerk in grote en complexe organisaties zoals de Belastingdienst, die gericht zijn op het efficiënt en effectief innen van belastingen bij miljoenen mensen en bedrijven? Hoewel het onvermijdelijk is dat het grootste deel van het proces geautomatiseerd zal blijven, moeten uitvoeringsorganisaties zich bezighouden met de gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven. Ik zie dat uitvoeringsorganisaties bij de uitvoering al actief bezig zijn met het perspectief van de burger, en dat ze nadenken over vraagstukken zoals het verzamelen van signalen over knelpunten uit de samenleving en hoe ze de organisatie niet alleen op productie, maar ook op dienstverlening kunnen aansturen. Het zal echter enige tijd duren voordat deze zoektochten tot structurele veranderingen zullen leiden, omdat grote organisaties niet zomaar van koers veranderen.'

'Hierbij ligt een belangrijke taak voor de politiek. Als voormalig Tweede Kamerlid weet ik hoe fijn het is om moties en amendementen aangenomen te krijgen en invloed te hebben op het beleid. Maar de afstand van politici tot de uitvoering is erg groot. Velen weten niet hoe uitvoeringsorganisaties werken en begrijpen niet goed dat nieuw beleid soms niet kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld vanwege personeelstekorten en ICT-uitdagingen. Het realiseren van

politieke opdrachten is telkens weer een enorme uitdaging voor de uitvoeringsorganisaties.’

‘De *Stand van de Uitvoering*, die veel uitvoeringsorganisaties periodiek publiceren, is volgens mij een belangrijk middel om als uitvoerder in gesprek te treden met de Tweede Kamer en het kabinet. Het draagt bij aan de emancipatie van uitvoeringsorganisaties en uitvoerende ambtenaren, omdat zij zo vanuit hun eigen perspectief kunnen laten zien wat er wel en niet goed gaat in de uitvoering en waar burgers en bedrijven problemen ondervinden. Knelpunten hangen ook vaak samen met de complexiteit van de wetgeving die door de politiek is opgelegd.’

‘De standen van de uitvoering laten het geluid van medewerkers niet expliciet horen, maar ik vermoed wel dat zij eraan hebben bijgedragen. De rapportages tonen duidelijk de impact van de uitvoering op burgers en bedrijven, en waar het wel en niet goed gaat. Hierdoor kunnen de uitvoeringsorganisaties feedback geven aan de politiek, bijvoorbeeld over onnodig ingewikkelde of ineffektieve wetgeving. En dan ligt in alle openbaarheid de vraag op tafel: beste politieke opdrachtgevers, zouden jullie hier niet iets mee moeten gaan doen? Zo kunnen er verbeteringen tot stand komen in de aansturing van de drie diensten.’

## **Cultuur en gedrag**

‘Naast de aansturing zijn cultuur en gedrag binnen de drie diensten van grote invloed op de kwaliteit van de uitvoering. Die twee aspecten zijn dan ook een belangrijk onderwerp in ons systeemgericht toezicht. We richten ons daarbij specifiek op ruimte voor gesprek, leren en verbeteren, sociale veiligheid, verantwoordelijkheidsgevoel, werkbeleving en professionele ruimte. Aangezien de diensten momenteel met grote veranderingen te maken hebben, is cultuuronderzoek essentieel. Verschillende onderzoeken laten al zien dat medewerkers onder druk staan, dat er een grote afstand is tussen verschillende lagen van de organisatie en dat er angst heerst

om fouten te maken. Door ons systeemgericht toezicht kunnen we in kaart brengen welke maatregelen al genomen zijn en wat er nog nodig is om blijvende verbetering te realiseren.’

‘Ik begrijp dat medewerkers van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen, na alles wat er de afgelopen jaren gezegd en geschreven is, moeite kunnen hebben om aan hun omgeving uit te leggen waar ze werken. En dit raakt mij ook, omdat de Belastingdienst een kerninstituut is van onze democratische rechtsstaat. Het werk dat medewerkers van de Belastingdienst verrichten, is ongelofelijk belangrijk. Die organisatie zorgt er immers voor dat we belastinginkomsten hebben, die we kunnen besteden aan onder meer infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg. We moeten vertrouwen hebben in de Belastingdienst, en medewerkers moeten trots kunnen zijn op het feit dat ze voor zo’n belangrijk instituut werken. Helaas is die trots vaak afwezig, en dat is ook begrijpelijk gezien het verleden, dat nog niet is verwerkt en telkens weer in het nieuws komt. Maar uiteindelijk moeten we vooruitkijken en belangrijke vragen beantwoorden, zoals wat we met het toeslagenstelsel gaan doen. Verder moet het fiscale stelsel worden vereenvoudigd, en hoewel de staatssecretaris stappen zet, gaat dat naar mijn mening nog niet snel genoeg. Ook is het belangrijk dat de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen nog meer dienstverlenende organisaties worden, maar dat is een langdurig traject. Ik zou graag willen dat Kamerleden niet alleen terugkijken bij de controle van het kabinetsbeleid, maar het kabinet ook aanspreken op wat het gaat doen om beleid en uitvoering te verbeteren. Op dit moment zie ik dat nog te weinig gebeurt, en daar maak wat mij betreft wel een tandje bij.’

### **Trotse, zelfbewuste diensten**

‘Toen we als nieuw inspectieorgaan begonnen, merkte ik dat de uitvoeringsorganisaties enigszins terughoudend waren. Men vroeg zich af of wij als inspectie naast hun bureau kwamen staan om te kijken of ze hun werk wel goed doen. Dat is echter niet onze opdracht. Wij kijken naar structurele problemen en werken vanuit het

perspectief van de samenleving. Onze hoofdvraag is dan ook hoe het beleid en de uitvoering van deze drie diensten uitpakken voor burgers en bedrijven. Tegelijkertijd werken we ook ten behoeve van de medewerkers. Ik wil dat zij weer trots kunnen zijn op het werk dat ze doen. Veel medewerkers van deze diensten hebben jarenlang met hart en ziel gewerkt, en de Toeslagenaffaire heeft ook hen hard geraakt. Ik zie nog steeds de verkramping die daaruit is voortgekomen en merk dat men kritisch is over de politiek en de media. Desondanks hoop ik dat alle medewerkers van deze organisaties, van hoog tot laag, niet te veel blijven terugkijken en denken dat ze alles verkeerd hebben gedaan, maar dat ze zich richten op de opdracht om de dienstverlening te verbeteren. Natuurlijk gaat het om miljoenen aangiften en toeslagen; dit zijn organisaties die massaprocessen moeten vormgeven. Maar deze processen worden allemaal door mensen uitgevoerd. En dat zijn mensen die dit vak soms al vele jaren met liefde doen. Ik hoop dat zij die passie weer kunnen gaan voelen en samen de schouders eronder willen zetten om de organisaties en hun werkzaamheden te verbeteren. Ik wil dat alle medewerkers van deze organisaties zich veilig gaan voelen, en dat ze weerwoord blijven geven aan politieke bestuurders en de Tweede Kamer om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Daarbij is het belangrijk dat ze de politici blijven aanspreken op het feit dat ze uitvoerbare opdrachten moeten geven die ten gunste komen van burgers en bedrijven. En dat ze daarbij rekening moeten houden met moraliteit, rechtsstatelijkheid en de menselijke maat.’

## 9 – CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

### WAT IS ER NODIG VOOR GEZAGHEBBEND AMBTELIJK VAKMANSCHAP BINNEN DE DIENSTEN?

In dit concluderende hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten samen van de Goed Werk Plaatsen die zijn georganiseerd met medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Omdat het cruciaal is om de uitkomsten te plaatsen binnen het bredere perspectief van overheidsgezag en ambtelijk vakmanschap, zullen we eerst terugkomen op deze twee onderwerpen. In het tweede deel van dit afsluitende hoofdstuk leggen we de verbinding tussen de theorie en de uitkomsten van de groepsgesprekken.

#### 9.1 Gezaghebbend ambtelijk vakmanschap

In dit boek is een definitie voor ambtelijk vakmanschap geïntroduceerd. We omschreven ambtelijk vakmanschap als: *‘De kennis, kunde en betrokkenheid die het een overheidswerknemer mogelijk maakt om op zijn terrein van werkzaamheid integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publiek belang.’*

Om doelgericht, doelmatig en doeltreffend te kunnen handelen in het publiek belang is het cruciaal dat overheidsinstanties en de ambtenaren die voor hen werken over gezag beschikken in de maatschappij. Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of organisatie op een andere persoon of groep. Concreet accepteert de gezagsverlener (bijvoorbeeld de burger) de invloed en/of positie van een gezagsdrager (bijvoorbeeld een overheidsinstantie of een afgevaardigde daarvan).

Een gezagsdrager functioneert idealiter zo dat hij geen ingrijpende bevoegdheden hoeft in te zetten: burgers gehoorzamen omdat ze het eens zijn met de normatieve maatschappelijke opdracht van de gezagsdrager en met de manier waarop hij of zij deze ten uitvoer brengt. Werken aan gezag vergt dus een werkwijze die vertrouwen schept, die laat zien dat aandacht is besteed en zorgvuldigheid is betracht, juist ook in die gevallen waarin burgers hun zin niet krijgen.

In een democratische rechtsstaat hebben ambtenaren (beleidsmakend, uitvoerend en toezichhoudend) als gezagsdragers de opdracht om het gezag van de overheid zo groot mogelijk te maken.<sup>2</sup> Om dat te bereiken, moeten zij werk leveren dat technisch van hoge kwaliteit is en zo veel mogelijk vertrouwenswaardigheid en legitimiteit creëert.

Hoewel het merendeel van de ambtenaren zijn best doet om tot goed werk te komen, schieten de randvoorwaarden daarvoor nog vaak tekort. De deelnemers aan onze Goed Werk Plaatsen van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen hebben uitvoerig gerapporteerd en geadviseerd over wat er nodig is om tot betere randvoorwaarden te komen voor gezaghebbend, vertrouwenwekkend ambtelijk vakmanschap. Hieronder laten we eerst zien wat gezaghebbend ambtelijk vakmanschap volgens de deelnemers is. Vervolgens worden er 16 aanbevelingen geformuleerd die volgens de deelnemers gezaghebbend ambtelijk vakmanschap in de praktijk kunnen bevorderen.

## **9.2 Wat is gezaghebbend ambtelijk vakmanschap volgens de deelnemers?**

Volgens de deelnemers aan de groepsgesprekken hebben medewerkers van de diensten een basis nodig om in de praktijk tot gezaghebbend ambtelijk vakmanschap te komen. Zij benoemen in ieder geval de volgende elementen\*:

\* In hoofdstuk 5 van deze publicatie wordt uitgebreid ingegaan op deze elementen van vakmanschap.

- inhoudelijke expertise op het gebied van geldende wet- en regelgeving;
- rechtsstatelijke kennis en besef: eerlijk en zinnig toepassen van regels;
- sociaal-communicatieve vaardigheden in de omgang met burgers en bedrijven: empathisch vermogen, helder communiceren;
- verantwoordingsbereidheid, zowel intern als extern;
- persoonlijke en maatschappelijke betrokkenheid;
- integriteit;
- de balans kunnen vinden tussen rechtmatigheid en de menselijke maat door goed gebruik te maken van handelingsvrijheid;
- het vermogen tot teamwork, je collegiaal opstellen.

Uit de groeps gesprekken kwam duidelijk naar voren dat vakmanschap alleen tot stand kan komen in een organisatie die vakmanschap ondersteunt en stimuleert. De invloed van de organisatie en de organisatiecultuur op het vakmanschap en de houding van professionals is volgens de deelnemers groot. Daarom worden er hieronder 16 aanbevelingen geformuleerd die volgens de deelnemers gezaghebbend ambtelijk vakmanschap in de praktijk kunnen stimuleren. We zetten de aanbevelingen allereerst overzichtelijk op een rij waarna iedere aanbeveling kort wordt toegelicht op basis van inzichten uit de groeps gesprekken.



### 9.3 Wat is er nodig om gezaghebbend ambtelijk vakmanschap te stimuleren? Aanbevelingen van de deelnemers

#### DE AANBEVELINGEN OP EEN RIJ

1. Organiseer op basis van vertrouwen
2. Voor een lerende en professionele organisatie is een open en veilige werkomgeving nodig
3. Maak carrière maken op inhoud mogelijk
4. Zorg voor een gemeenschappelijk opleidingsdeel
5. Organiseer een uitstekende leeromgeving voor medewerkers
6. Zorg voor visie en continuïteit
7. Zet in op rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap
8. Faciliteer de werkvloer
9. Zorg voor een betere borging van vaktechniek
10. Maak werk van informatiemanagement
11. Zorg voor een algemene grondslag voor datagebruik
12. Herijk de rollen en verantwoordelijkheden van de ambtelijke top, het middenmanagement en de teamleiders
13. Formuleer beoordelingscriteria voor managers
14. Zorg voor aandacht voor het vak vanuit het management
15. Managers: heb vertrouwen in de medewerker en diens vakmanschap
16. Laat de ambtelijke top naar buiten toe opkomen voor de medewerkers

#### *Organiseer op basis van vertrouwen*

Ga uit van het ideaal van de lerende organisatie, waarvoor organiseren vanuit vertrouwen de basis is. Heb vertrouwen in het vakmanschap van de medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen en geef hen de ruimte, ondersteun en ontzorg hen. Neem afscheid van onnodige protocollen, kruisjes en vinkjes en beperk het aantal verantwoordingsmechanismen tot het strikt noodzakelijke. Maak medewerkers waar mogelijk weer integraal verantwoordelijk voor dossierbeheer en stop met de doorgeslagen taakdifferentiatie.

*Voor een lerende en professionele organisatie is een open en veilige werkomgeving nodig*

Maak tijd en ruimte vrij voor reflectie: uitwisseling, intervisie en kennisdeling. Die reflectiepraktijken zijn alleen effectief als ze gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke visie op vakmanschap, de missie en de inrichting van de organisatie. Tijdens deze reflectie worden vraagstukken en fouten besproken, met als doel ervan te leren en zich samen te verbeteren. Feedback geven, ontvangen en vragen is daar de norm. Afstemmen met collega's moet worden gezien als kracht en niet als zwakte. Er moet structureel ruimte en aandacht zijn voor reflectie, intervisie en dialoog, en professionaliteit en integriteit moeten permanente aandacht krijgen in de dagelijkse praktijk.

*Maak carrière maken op inhoud mogelijk*

Aandacht voor professionaliteit zou moeten betekenen dat je je als vakman of -vrouw langere tijd met een aantal onderwerpen kunt bezighouden en zo expertise opbouwt. Je verdiepen op de inhoud moet aantrekkelijker worden, door hogere salarisschalen te creëren voor vaktechnische specialisten. Daarmee wordt dit een reëel alternatief voor een stap richting het management. Daar hoort ook bij dat de vaktechniek formeel in een technische lijn wordt ingebed, los van de managementlijn, en dat daar de fiscale en juridische inhoud en datgene wat je als medewerker nodig hebt om je vak uit te oefenen centraal staat. De vaktechnische specialisten zitten dicht bij de werkvloer, zodat ze weten wat er speelt en in staat zijn om zo nodig snel op te schalen naar een kennisgroep.

*Zorg voor een gemeenschappelijk opleidingsdeel*

Dit deel wordt door alle medewerkers gevolgd en focust op het leggen van een gemeenschappelijke juridische en fiscale kennisbasis. Dit moet geen taakgerichte opleiding zijn, maar een die ambtenaren competent maakt voor integrale behandeling van dossiers en die hen zelfbewust professioneel kritisch maakt, zodat ze in staat zijn tot zelfstandige deskundige beoordeling en tegenspraak. Zo kan worden gewerkt aan de ontwikkeling van een individueel en gemeenschappelijk moreel kompas.

### *Organiseer een uitstekende leeromgeving voor medewerkers*

Goede begeleiding en inwerking van nieuwe medewerkers is erg belangrijk en een investering in de toekomst van de organisatie. Geef begeleiders daarvoor dus tijd en ruimte. Investeer in onboarding en voer het meester-gezelprincipe in. Laat nieuwe medewerkers in een onboardingsprogramma door de gehele organisatie kijken en meelopen. Schep voor zittende en nieuwe medewerkers mogelijkheden voor permanente bijscholing: maak een goede stimulerende mix tussen werk en opleidingen en een zinvol PE-systeem. Revitaliseer de Belastingdienst Academie en geef opleidingen – ook het gemeenschappelijk opleidingsdeel – vorm in samenwerking met universiteiten en belastingadvieskantoren. Zorg dat opleidingen zijn gevalideerd.

### *Zorg voor visie en continuïteit*

Een professionele organisatie heeft een heldere visie nodig. Waar ben je van en waar niet van? Hoe ziet een lerende, gezaghebbende organisatie eruit? Voor de drie diensten formuleerden de deelnemers een korte en krachtige visie: *gezaghebbend heffen, innen, toekennen en controleren*. Het is zaak om deze visie uit te dragen en te vertalen naar alle lagen in de diensten, met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en met de juiste mensen op de juiste plek. Daarmee voorkom je al te grote verschillen tussen regio's en kantoren, en de rechtsongelijkheid en willekeur die daarmee samenhangen.

Continuïteit is ook een belangrijke factor: kies een duidelijke koers in overeenstemming met de visie en houd die meerdere jaren vast. Dat geeft rust, duidelijkheid en focus, en biedt een goede basis voor het opbouwen van gezag. De noodzaak van continuïteit geldt ook voor de samenstelling van de teams en het management. Zorg ervoor dat de medewerkers, vooral op managementniveau, langer op hun plek blijven zitten, zodat teams en hun leidinggevenden samen echt iets kunnen opbouwen.

### *Zet in op rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap*

Rechtsstatelijk handelen moet verankerd worden in de haarvaten van de drie diensten. Burgers en bedrijven moeten rechtsstatelijk benaderd worden; er moet een duidelijke, te volgen benadering zijn

op basis van vertrouwen, maar ook, waar nodig, op basis van controle en handhaving. Hierbij zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van groot belang. Controle van burgers moet geen loterij zijn: rechtsgelijkheid is hierbij van belang. Voor rechtsstatelijk vakmanschap is het belangrijk dat medewerkers zo veel mogelijk integrale verantwoordelijkheid kunnen nemen voor casussen.

### *Faciliteer de werkvloer*

De organisatie moet haar medewerkers beter faciliteren. Dat begint bij eenvoudige regelgeving die geen weerstand oproept bij burgers en bedrijven. Hetzelfde geldt voor de vaak te moeilijke wetgeving waarmee de diensten worden geconfronteerd. De ambtelijke top moet bij de politiek blijven wijzen op het belang van eenvoudige en uitvoerbare wet- en regelgeving. Met eenvoudiger wetgeving wordt het makkelijker om naast de volledig geautomatiseerde processen ruimte te bieden voor een professioneel oordeel als de situatie daarom vraagt.

Het betekent ook dat goed werkende en gebruiksvriendelijke ICT-systemen ter beschikking moeten staan, en dat medewerkers de benodigde autorisaties bezitten. Maar ook adequate hardware is nodig, in de vorm van computers, tablets en telefoons. Verbeter en vereenvoudig de automatiseringssystemen, zodat het werkplezier en de efficiëntie verhoogd worden. Om dat te bewerkstelligen is het van groot belang dat de werkvloer actief betrokken en geraadpleegd wordt bij het verbeteren, aanpassen, bouwen en inkopen van ICT-systemen. Dit geldt ook voor het ontwerpen van algoritmes. Te vaak is dat een een-tweetje tussen ICT'ers en directeuren en managers, die niet de benodigde inhoudelijke kennis hebben om tot oplossingen te komen die werken in de praktijk. Voor sommige onmisbare personele functies – en dat is zeker aan de orde bij ICT-functies – moeten de arbeidsvoorwaarden marktconform zijn: voor het functioneren van de drie diensten is het cruciaal dat ze voldoende ICT'ers werven en vasthouden. Daarnaast is administratieve ondersteuning grotendeels wegbezuinigd, en deze moet weer op peil worden gebracht. De HR-afdeling ten slotte moet meer tijd en ruimte krijgen om ook gewone uitvoerende ambtenaren te ondersteunen.

### *Zorg voor een betere borging van vaktechniek*

Deelnemers pleiten voor het borgen van de vaktechniek in de hele keten, van wetgeving tot en met uitvoering. Dat betreft niet alleen de fiscale vaktechniek, maar ook de vaktechniek inzake overige wetgeving op basis waarvan de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen zijn taken uitvoert, zoals privacywetgeving en de Archiefwet. Deelnemers zien gezamenlijk optrekken met het Directoraat-generaal Fiscale Zaken als een belangrijke randvoorwaarde. Daarbij gaat het ook om de verbinding tussen vaktechniek en de niet-uitvoeringsdirecties. Dat vraagt van de concerndirecties om, veel meer dan nu, in gezamenlijkheid kaders te stellen.

### *Maak werk van informatiemanagement*

Werk maken van de informatiehuishouding begint met informatiemanagement, en dat begint op zijn beurt met in kaart brengen welke informatie er wel en niet is. Vervolgens zoek je uit wie welke informatie nodig heeft en hoe je dat organiseert. Deelnemers gaven aan dat er behoefte is aan meer dwarsverbanden, uitwisseling en kruisbestuiving. Zorg ervoor dat alle inzichten en relevante actoren worden betrokken bij het inrichten van het proces. Op deze manier kan er efficiënter en effectiever gewerkt worden. Dit is belangrijk, maar ook ingewikkeld. Er zijn allerlei nieuwe juridische eisen voor dataopslag en -management. Geef dit prioriteit en beleg het bij de concerndirectie.

Het uitgangspunt zou moeten zijn dat de basisinformatie beschikbaar is. Idealiter zouden de diensten een klantregistratiesysteem moeten hebben, zodat relevante medewerkers eenvoudig alle gegevens en contactmomenten per belastingplichtige kunnen bijhouden en raadplegen.

### *Zorg voor een algemene grondslag voor datagebruik*

Zorg ervoor dat er een algemene grondslag voor datagebruik komt. Veel data zijn afgeschermd, en voor gebruik van deze data moet apart toestemming worden gevraagd. De manier waarop nu wordt omgegaan met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) zit hier in de weg en werkt sterk vertragend. Een goede ontwikkeling

is de vaktechnische structuur die binnen de Belastingdienst voor privacy is opgezet. Gegeven het belang van de juiste toepassing van de regelgeving rond privacy en gegevensbescherming hadden medewerkers hierop aangedrongen. De vaktechnische infrastructuur voor privacy vereist niet alleen een sterke vaktechnische aanwezigheid op de kantoren van de uitvoeringsdirecties, maar ook binnen de Informatievoorzieningsketen. Dit verdient bij de verdere implementatie gerichte aandacht, net als de verbinding tussen de Informatievoorzieningsketen en de vaktechnische directies.

*Herijk de rollen en verantwoordelijkheden van de ambtelijke top, het middenmanagement en de teamleiders*

Bestuurders gaan over de inrichting van het proces, teamleiders geven er uitvoering aan. Neem meer managers aan die een vakdeskundigheid hebben. Onder de managementlijn valt alles wat bij het proces en de inrichting daarvan komt kijken. Om dat effectief te kunnen doen is het van belang dat met name het middenmanagement wordt ontzorgd. Middenmanagers zijn nu te veel bezig met allerlei administratieve taken die eigenlijk door ondersteunende functies gedaan zouden moeten worden, maar die laatste zijn grotendeels wegbezuinigd. De deelnemers zouden graag zien dat die ondersteuning grotendeels wordt hersteld, waardoor teamleiders weer de ruimte krijgen om de medewerkers in hun team te ondersteunen. Geef teamleiders concrete opdrachten, zodat ze weten waar ze wel, maar vooral ook waar ze niet van zijn. Laat hen bijvoorbeeld samen met hun team minimaal één maatwerkcasus per maand bespreken die afkomstig is uit dat team. Zorg ervoor dat leidinggevers hun goede medewerkers waarderen en die waardering ook in geld kunnen uitdrukken; zorg ervoor dat medewerkers die niet functioneren daarop aangesproken worden en daarvan de consequenties ondervinden.

*Formuleer beoordelingscriteria voor managers*

Medewerkers worden beoordeeld op hun functioneren, maar eigenlijk zou dat ook voor leidinggevers moeten gelden. Voor de meeste deelnemers is niet duidelijk hoe leidinggevers worden beoordeeld en welk verband deze beoordeling houdt met de realiteit van de werk-

vloer. 360 gradenfeedback is een krachtig instrument om breed input op te halen over het functioneren van een leidinggevende. Ook bevindingen uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken zouden (meer) benut moeten worden voor het beoordelen van leidinggevendens.

#### *Zorg voor aandacht voor het vak vanuit het management*

Affiniteit met kennis van de inhoud is een wezenlijk criterium voor leidinggevendens in alle lagen van de diensten. Dit criterium zou in de werving en selectie en in beoordelingsgesprekken een plek moeten krijgen. Dat betekent ook dat leidinggevendens bereid moeten zijn en ruimte moeten krijgen om zich te verdiepen in de inhoud van het vak. Deelnemers pleiten voor een verplicht curriculum voor leidinggevendens waarin basiskennis van de vakinhoud, wet- en regelgeving, ambtelijk vakmanschap en rechtsstatelijkheid aan bod zouden moeten komen.

#### *Managers: heb vertrouwen in de medewerker en diens vakmanschap*

De professionals op de werkvloer doen het echte werk. Het management heeft als taak om medewerkers zo goed mogelijk te ondersteunen en te faciliteren, zodat zij dat werk zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Vertrouw op het vakmanschap van de medewerker. Dit betekent dat je je als leidinggevende verdiept in de inhoud en de werkprocessen. Dat je een luisterend oor biedt en signalen serieus neemt. Wees alert en spreek medewerkers aan op disfunctioneren en niet-integer gedrag. Creëer ruimte voor feedback en tegenspraak en sta daar zelf ook voor open. Zet actief in op talentontwikkeling en het stimuleren van leren en ontwikkelen.

#### *Laat de ambtelijke top naar buiten toe opkomen voor de medewerkers*

Laat de ambtelijke top voldoende aandacht besteden aan de goede prestaties die in de diensten geleverd worden, zodat medewerkers daardoor geïnspireerd en gemotiveerd worden. Beroepstrots stimuleren is van groot belang. Breng positieve voorbeelden naar buiten die het vakmanschap van uitvoerende professionals illustreren en die uitdragen wat er allemaal wél goed gaat. De huidige politieke ambitie om uitvoeringsorganisaties te emanciperen – zoals beschreven in hoofdstuk 2 – is een belangrijke kapstok om je als Belasting-

dienst, Douane en Dienst Toeslagen zelfbewuster en robuuster op te stellen. Het biedt een kans om de diensten gezaghebbend te maken en het belang van een goede uitvoering op de politieke kaart te zetten. Voor het geval dat er zaken misgaan of er negatieve publiciteit is, doet de ambtelijke top er goed aan om in de openbaarheid te treden, uitleg te geven en waar nodig de diensten te verdedigen. Het is belangrijk dat de medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen verdedigd worden als zij in het publieke debat onterechte kritiek krijgen.





## DANKWOORD

*Gezaghebbend heffen, innen, toekennen en controleren* is het 25e boek in de Beroepseer-boekenreeks. Sinds het ontstaan van de reeks in 2005 is de serie uitgebouwd tot een breed palet aan publicaties over het thema beroepseer. Waar de boeken aanvankelijk vooral gericht waren op het thema beroepseer in brede zin, zijn de afgelopen jaren boeken uitgebracht over verschillende specifieke beroepsgroepen en sectoren. Zo verscheen in 2017 *Artikel 5. De beroepseer van de accountant*, in 2018 *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* en in 2022 *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. De ‘alternatievenserie’ van Stichting Beroepseer heeft zijn sporen nagelaten in de beleidswereld en in de praktijk van de betreffende sectoren. Met gepaste trots presenteer ik u dit nieuwste boek in de reeks, over het werk en vakmanschap van de medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen.

Als beheerder van deze boekenreeks wil ik graag verschillende organisaties en personen bedanken die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van dit boek. Op de eerste plaats wil ik de VHMf en het Ministerie van Financiën bedanken. Dankzij hun opdrachtverlening en financiering is deze publicatie tot stand gekomen. Ik ben de VHMf erkentelijk voor het geschonken vertrouwen en de prettige samenwerking. In het bijzonder wil ik Jurjen Glazenburg (voorzitter VHMf), Jos de Blicck (voormalig plaatsvervangend directeur-generaal Fiscaliteit van de Belastingdienst) en Wilma Kamminga (VHMf en voorzitter van het Platform Versterking Vaktechniek) bedanken voor de prettige samenwerking in het kader van dit project.

Ik wil ook de auteurs van deze publicatie bedanken. Naast mijzelf waren dat Maurits Hoenders (coach en projectmanager bij Stichting Beroepseer), Corné van der Meulen (projectleider en onderzoeker bij Stichting Beroepseer) en Gerard van Nunen (projectleider en onderzoeker bij Stichting Beroepseer). Bijzondere vermelding verdient student bestuurskunde en rechtsgeleerdheid aan Tilburg University Nienke Veld. Zij heeft de resultaten van de tien Goed Werk Plaatsen (groepsgesprekken met ambtenaren) getranscribeerd en heeft het projectteam door middel van diverse werkzaamheden ondersteund. Ik bedank haar voor haar noeste arbeid.

De tien Goed Werk Plaatsen die in het kader van dit project zijn georganiseerd werden voorbereid en begeleid door Maurits Hoenders, Hans Wilmlink (socioloog en begeleider/auteur namens Stichting Beroepseer) en mijzelf. Ik wil Maurits en Hans bedanken voor hun professionele begeleiding van de interessante en spannende groepsgesprekken.

De conceptpublicatie is ter beoordeling voorgelegd aan een klankbordgroep die bestond uit (met name uitvoerende) medewerkers van de drie diensten. Ook Hans Wilmlink en Alexandrien van der Burgt (bestuurslid en medeoprichter van Stichting Beroepseer) hadden zitting in de klankbordgroep. Dankzij de deskundige inbreng van deze groep is deze publicatie beter geworden. Ik dank alle leden hier hartelijk voor.

Veel dank gaat ook uit naar de professionals die zich door ons projectteam hebben laten interviewen, voor hun tijd en voor de openhartige gesprekken. De interviews met Joran Oud, Linda Honigh en Theo Kaspers hebben geleid tot rijke en leerzame indrukken van ambtelijk vakmanschap binnen de drie diensten. Ik dank ook Bart Snels, inspecteur-generaal van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane hartelijk voor zijn medewerking aan het interview over zijn perspectief op de situatie van de drie diensten.

Tot slot bedank ik uiteraard alle 64 ambtenaren die hebben meegewerkt aan de Goed Werk Plaatsen over ambtelijk vakmanschap bin-

nen de diensten. Dankzij hun bijdrage hebben wij een goed beeld gekregen van hoe de medewerkers naar het eigen vakmanschap en naar de eigen werkpraktijk kijken.

Stichting Beroepseer ziet deze publicatie als een belangrijke bijdrage aan het debat over ambtelijk vakmanschap binnen de drie uitvoeringsdiensten. Wij willen blijven werken aan de bevordering van ambtelijk vakmanschap ten behoeve van publieke professionaliteit, kwalitatieve beleidsvorming en kwalitatieve publieke dienstverlening, en daarmee aan het herstel van vertrouwen in de diensten en de overheid in bredere zin. Wij nodigen u als lezer ook van harte uit om hier een bijdrage aan te leveren.

Thijs Jansen  
Directeur Stichting Beroepseer



## OVER DE AUTEURS

*-op alfabetische volgorde-*

### **Maurits Hoenders**

Maurits Hoenders werkt sinds 2012 bij Stichting Beroepseer. Hij houdt zich inhoudelijk bezig met ontwikkelingen in het openbaar bestuur, met een focus op ambtelijk vakmanschap en overheidsgezag. Ook begeleidt Hoenders Goed Werk Plaatsen en Goed Werk Trajecten (groepscoaching en advies voor publieke professionals) bij diverse opdrachtgevers in de publieke sector. Daarnaast is hij mede-initiatiefnemer van de Vuurmakers, een leiderschapsprogramma voor jonge ambtenaren. Hoenders is medeauteur van het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (2022).

### **Thijs Jansen**

Thijs Jansen is directeur en medeoprichter van Stichting Beroepseer en sinds 2019 verbonden aan het Centrum Èthos van de Vrije Universiteit Amsterdam als senior wetenschappelijk projectmedewerker. Tussen 2008 en 2019 was Jansen als senior onderzoeker verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van Tilburg University. Hij schreef diverse publicaties over (overheids) gezag, ambtelijk vakmanschap en professionaliteit. Jansen is redactielid en medeauteur van het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (2022). Samen met Gabriël van den Brink schreef hij het boek *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag* (2016). Ook is hij lid van de redactie van het *Tijdschrift Bestuurskunde*, waar onder andere themanummers coredigeerde over ambtelijk vakmanschap (2014 en 2023) en het gezag en de geloofwaardigheid van lokale politieke bestuurders (2019).

### **Corné van der Meulen**

Corné van der Meulen is socioloog en werkt als projectmanager en onderzoeker bij Stichting Beroepseer. Hij werkt onder andere aan onderzoeken en publicaties over publieke professionals, (overheids)gezag en ambtelijk vakmanschap. Van der Meulen is redactielid en medeauteur van het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (2022), en daarnaast is hij (mede)auteur van meerdere publicaties over het gezag van (politieke) ambtsdragers en publieke professionals, zoals *De SAM-professional als gezagsdrager* (2021), *Het gezag van de raadsgriffier* (2020), *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019) en *Het gezag van de wethouder* (2018).

### **Gerard van Nunen**

Gerard van Nunen is bestuurskundige en werkt als projectmanager en onderzoeker bij Stichting Beroepseer. Hij werkt aan publicaties en onderzoeken over publieke professionals, (overheids)gezag en ambtelijk vakmanschap. Van Nunen is redactielid en medeauteur van het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (2022). Daarnaast is hij medeauteur van het artikel *Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes* (2020) en stelde hij de *Goed Werk Toolkit Beleidsambtenaren* (2017) samen, om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te kunnen onderzoeken. Daarnaast werkte hij aan publicaties over het gezag van professionals en ambtsdragers, zoals *De SAM-professional als gezagsdrager* (2021), *Het gezag van de gemeenteraad* (2021) en *Het gezag van de raadsgriffier* (2020).

## OVER STICHTING BEROEPSEER

Stichting Beroepseer is een kennisinstituut met expertise op het gebied van publieke professionaliteit, ambtelijk vakmanschap en (overheids)gezag. Door haar werkzaamheden komt zij op voor het maatschappelijke belang van deze thema's. Stichting Beroepseer fungeert daarnaast als brede netwerkbeweging van uitvoerende professionals, leiders, managers, bestuurders, wetenschappers en andere geïnteresseerden. De stichting wil publieke professionals en leidinggevenden op de werkvloer concrete en praktische hulp bieden om in hun eigen werksituatie professionaliteit te versterken.

Door de jaren heen heeft Stichting Beroepseer verschillende publicaties uitgebracht over het belang van publieke professionaliteit. De stichting beschikt sinds 2016 eveneens over een eigen uitgeverij. In eigen beheer verschenen onder andere: *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (2022), *De SAM-professional als gezagsdrager* (2021), *Het gezag van de raadsgriffier* (2020), *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019), *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018) en *Artikel 5. De beroepseer van de accountant* (2017). De boeken en papers over professionaliteit worden altijd ontwikkeld in samenwerking met de beroepspraktijk en de wetenschap. Naast het uitbrengen van boeken en papers verricht Stichting Beroepseer empirisch onderzoek naar de werkpraktijk van professionals, door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Stichting Beroepseer heeft ruime ervaring met het organiseren van adviestrajecten, onderwijsmodules, groepscoaching, congressen, bijeenkomsten, lezingen en workshops voor en over publieke pro-



professionals. De stichting richt zich daarbij op het versterken van professionaliteit en gezagsvol professioneel optreden.

Kijk voor meer informatie over onze activiteiten en ons aanbod op:  
[www.beroepseer.nl](http://www.beroepseer.nl)

## BIJLAGE 3

# OVER DE VHMF

De Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën (VHMF) is de beroepsvereniging van hbo'ers en academici bij het Ministerie van Financiën en de uitvoerende diensten Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane. De beroepsvereniging behartigt de belangen van haar leden in verschillende vormen. Zaken die normaal tot de taken van een vakbond behoren, zoals deelname aan de ondernemingsraden en het georganiseerd overleg, vinden plaats onder de vlag van de CMHF Overheid, maar worden in het algemeen uitgevoerd door leden van de VHMF. De VHMF heeft via de CMHF bijvoorbeeld ook input bij de cao-onderhandelingen en het ABP. Daarnaast heeft de VHMF een advocaat beschikbaar bij mogelijke conflicten met de werkgever.

De belangenbehartiging door de VHMF is ruimer. De VHMF behartigt ook de belangen van de leden door te kijken naar de gevolgen van wetgeving en het handelen van de drie diensten en het kerndepartement. Deze worden regelmatig met de ambtelijke en politieke leiding besproken. De VHMF organiseert webinars en een jaarlijks symposium, en de verschillende afdelingen van de vereniging organiseren daarnaast netwerkbijeenkomsten rond fiscale thema's. Deze uitgave past daarom precies bij wat de VHMF is en wil zijn.

Meer informatie over de VHMF is beschikbaar op [www.vhmf.nl](http://www.vhmf.nl)

## BIJLAGE 4

### BOEKENREEKS BEROEPSEER

- *Gezaghebbend heffen, innen, toekennen en controleren* (2023)  
Maurits Hoenders, Thijs Jansen, Corné van der Meulen en Gerard van Nunen
- *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (2022)  
Thijs Jansen, Hans Wilmink, Gerard van Nunen, Corné van der Meulen, Meike Bokhorst en Maurits van Leeuwen (redactie)
- *De SAM-professional als gezagsdrager* (2021)  
Gerard van Nunen, Corné van der Meulen en Thijs Jansen
- *Het gezag van de raadsgriffier* (2020)  
Corné van der Meulen, Gerard van Nunen, Thijs Jansen en Niels Karsten
- *Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger* (2020)  
Hans Wilmink
- *Het gezag van de gemeentesecretaris. Een ambachtelijke uitdaging* (2019)  
Corné van der Meulen, Thijs Jansen en Niels Karsten
- *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018)  
Dorien Graas, Annemiek de Klein, Jeffrey Stevens, Thijs Jansen en Gerard van Nunen (redactie)
- *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging* (2018)  
Corné van der Meulen en Thijs Jansen
- *Artikel 5. De beroepseer van de accountant* (2017)  
Margreeth Kloppenburg en Thijs Jansen (redactie)
- *Goed werk voor academici* (2016)  
Gabriël van den Brink, Wout Scholten en Thijs Jansen (redactie)
- *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag* (2016)  
Gabriël van den Brink en Thijs Jansen

- *Moraliteit in actie. Wat sociale voortrekkers gemeenten kunnen leren* (2016)  
Gabriël van den Brink, Cor van Beuningen, Alexandra Gabrielli, Hans Groen en Thijs Jansen (redactie)
- *Het kleine alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie* (2016)  
Jos de Blok, Herman Suichies, Lewi Vogelpoel en Thijs Jansen (redactie)
- *Het alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie* (2015)  
Jos de Blok, Herman Suichies, Lewi Vogelpoel en Thijs Jansen (redactie)
- *Het alternatief 11. De ladder naar autonomie* (2015)  
René Kneyber en Jelmer Evers (redactie)
- *Flip the System: Changing Education from the Ground Up* (2015)  
Jelmer Evers en René Kneyber
- *Loonfatsoen. Eerlijk verdienen of graaicultuur* (2014)  
Margo Trappenburg, Wout Scholten en Thijs Jansen (redactie)
- *Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!* (2013)  
René Kneyber en Jelmer Evers (redactie)
- *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (2012)  
Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber (redactie)
- *Professional Pride: A Powerful Force* (2010)  
Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (redactie)
- *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk* (2010)  
Jaco van Hoorn
- *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (2009)  
Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (redactie)
- *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt* (2005)  
Gabriël van den Brink, Thijs Jansen en Dorien Pessers (redactie)

## VERANTWOORDING GOED WERK PLAATSEN

Stichting Beroepseer heeft in 2022 tien Goed Werk Plaatsen georganiseerd voor medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Een Goed Werk Plaats is een onafhankelijke ontmoetingsplek waar professionals in een open en laagdrempelige sfeer van gedachten kunnen wisselen over het eigen werk. Dialoog, reflectie en duurzame oplossingen staan daarbij centraal. Het doel van de Goed Werk Plaats is deelnemers te stimuleren om na te denken over de kwaliteit van het eigen beroep en hen uit te dagen om zelf invulling te geven aan de ontwikkeling van hun vakmanschap. Twee begeleiders zorgden voor een open en veilige omgeving, zodat er op tafel kwam wat er echt speelt, de dingen die echt van invloed zijn op de kwaliteit van het werk. Daarmee hadden de Goed Werk Plaatsen zowel een educatief als een onderzoeksmatig karakter. Ze zetten enerzijds de deelnemers aan het denken over ambtelijk vakmanschap, (overheids)gezag, verantwoordelijkheid en beroepseer binnen en buiten de eigen organisatie, en tegelijkertijd was de input van de deelnemers een belangrijke bouwsteen voor deze publicatie.

### **Inhoud Goed Werk Plaatsen**

De Goed Werk Plaatsen bestonden uit verschillende onderdelen. Gedurende een werkdag werden verschillende onderdelen van Goed Werk besproken en in kaart gebracht. Het eerste blok stond in het teken van (ambtelijk) vakmanschap. De deelnemers werd gevraagd een persoonlijk voorbeeld te geven van excellent vakmanschap dat hen inspireert en te benoemen welke kenmerken van vakmanschap ze daarin onderscheiden. Vervolgens werd de vertaalslag gemaakt naar de eigen beroepspraktijk.

In het tweede deel stond de relatie tussen macht en gezag centraal. Na een plenaire toelichting over de begrippen macht en gezag gingen de deelnemers in gesprek over wat het gezagsperspectief betekent binnen het eigen werkveld. Het tweede blok werd vervolgd met een plenair gesprek over de verhouding tot de burger als klant. Past dit beeld in de ogen van de deelnemers goed bij de relatie met de burger, of is een ander perspectief passender?

Na de lunchpauze werd ingezet op het vakmanschap van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Concreet werd de deelnemers gevraagd om uit te werken waar de eigen organisatie voor staat en waar de organisatie in de kern voor is(en waarvoor niet)? Vanuit deze vraag was de vervolgvraag hoe Goed Werk er in die context uit moet zien binnen de eigen organisatie. Na een plenaire terugkoppeling werd verder gewerkt aan de vraag hoe het gezag van en het vakmanschap binnen de eigen organisatie konden worden versterkt. Daarbij werd de deelnemers gevraagd te expliciteren wat zij zelf kunnen bijdragen en wat ze nodig hebben vanuit de organisatie. Ter afsluiting van de Goed Werk Plaatsen zijn steeds de belangrijkste inzichten en lessen plenair besproken en zijn verschillende mogelijke handelingsperspectieven en vervolgstappen geformuleerd. Hieronder is een schematische weergave te vinden van de opzet en inhoud van de Goed Werk Plaatsen.

<b>Goed Werk Plaats</b>	<b>Tijd</b>
<b>Inloop</b>	9.45 – 10.00
<b>Inleiding</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opening door Stichting Beroepseer over het doel van de bijeenkomst en de context van het project</li> <li>• Opname t.b.v. het onderzoek</li> <li>• Voorstelronde</li> <li>• Wensen en verwachtingen</li> <li>• Spelregels</li> <li>• Programma uitleggen</li> </ul>	10.00 – 10.15
<b>Huiswerkopdracht persoonlijk voorbeeld vakmanschap</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De deelnemers gaan in gesprek over vakmanschap, aan de hand van een persoonlijk voorbeeld van excellent vakmanschap dat hen inspireert en de kenmerken van vakmanschap die ze daarin onderscheiden.</li> <li>• Vervolgens maken de deelnemers de stap naar het eigen werk: in hoeverre zijn deze kenmerken ook relevant voor goed ambtelijk vakmanschap bij de Belastingdienst, de Douane of de Dienst Toeslagen? Welke kenmerken moeten nog worden toegevoegd?</li> </ul>	10.15 – 11.00
<b>Introductie macht &amp; gezag</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introductie over macht &amp; gezag</li> <li>• Introductie perspectief ambtenaren van de Belastingdienst/Douane/Toeslagen als gezagsdrager</li> <li>• Introductie op het klantperspectief: de burger of de onderneming als klant</li> <li>• Plenair gesprek</li> </ul>	11.00 – 11.45
<b>Pauze</b>	11.45 – 11.55
<b>Rechtsstatelijkheid</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introductie rechtsstatelijkheid en rechtsstatelijk besef</li> <li>• Plenair gesprek</li> </ul>	11.55 – 12.40
<b>Lunch</b>	12.40 – 13.30

Goed Werk Plaats	Tijd
<p><b>Vakmanschap en gezag bij de Belastingdienst/Douane/Toeslagen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelnemers gaan in 2 subgroepen van 4 personen uiteen.</li> <li>• Ronde 1 (30 min)</li> <li>• Deelnemers gaan met elkaar in gesprek over de volgende vragen:</li> <li>• Waar staat de Belastingdienst/Douane/Toeslagen voor? Waar zijn ze in de kern van (en waarvan niet)?</li> <li>• Hoe ziet goed ambtelijk vakmanschap gebaseerd op rechtsstatelijkheid en gezag eruit?</li> <li>• Plenaire terugkoppeling (15 min)</li> <li>• Plenaire terugkoppeling met belangrijkste inzichten, lessen en handelingsperspectieven</li> </ul>	13.30 – 14.15
<p><b>Vakmanschap en gezag bij de Belastingdienst/Douane/Toeslagen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelnemers gaan in 2 subgroepen van 4 personen uiteen.</li> <li>• Ronde 2 (30 min)</li> <li>• Wat is ervoor nodig om goed ambtelijk vakmanschap in de praktijk waar te maken/te faciliteren?</li> <li>• Wat kun je zelf doen? – perspectief individuele professional</li> <li>• Wat heb je van anderen/de omgeving/de organisatie nodig? – perspectief ondersteunende omgeving – werkplaats &amp; gereedschap</li> </ul>	14.15 – 14.45
<b>Pauze</b>	14.45 – 15.00
<p><b>Plenaire terugkoppeling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plenaire terugkoppeling met belangrijkste inzichten</li> </ul>	15.00 – 15.15
<p><b>Afsluiting</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenvatten belangrijkste inzichten en lessen, balans opmaken</li> <li>• Handelingsperspectieven en vervolgstappen formuleren</li> <li>• Bespreken vervolg van het onderzoek</li> <li>• Opbrengst van de GWP's worden geanonimiseerd geanalyseerd en beschreven in een compacte publicatie</li> </ul>	15.15 – 15.30



## Deelnemers Goed Werk Plaatsen

De Goed Werk Plaatsen bestonden uit zes tot tien deelnemers. Er is gekozen voor deze groepsgrootte om enerzijds voldoende ruimte te bieden voor alle individuele deelnemers om zich te uiten, maar tegelijkertijd ook een groter groepsgesprek te kunnen faciliteren tussen de verschillende deelnemers. In totaal namen 64 medewerkers van de diensten deel aan de eerste negen Goed Werk Plaatsen. Aan de tiende en laatste Goed Werk Plaats namen 11 medewerkers deel die reeds aan een van de negen bijeenkomsten hadden deelgenomen. Tijdens deze tiende bijeenkomst werden de opbrengsten van de eerste negen bijeenkomsten voorgelegd en waar nodig verbreed, gecorrigeerd of uitgediept.

Aanmelding voor de Goed Werk Plaatsen ging via open inschrijving. Werknemers van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen konden zich aanmelden voor de sessies, die op verschillende locaties in het land zijn gehouden. Uiteindelijk bleek er in de groepsgesprekken een oververtegenwoordiging van werknemers van de Belastingdienst. De ondervertegenwoordiging aan deelnemers werkzaam voor de Douane en de Dienst Toeslagen maakte het bij de verwerking soms lastig om uitspraken te doen over deze organisaties. Daarom is ervoor gekozen om de conclusies waar mogelijk samen te voegen en niet per organisatie tot aparte aanbevelingen te komen. Als extra controle hebben we enkele medewerkers van de Douane en de Dienst Toeslagen gevraagd zitting te nemen in de klankbordgroep en in het bijzonder te bestuderen of de beschreven opbrengsten van de Goed Werk Plaatsen ook gelden voor de Douane en de Dienst Toeslagen. Voor het overgrote deel was dit het geval. Daar waar nuancering voor de Douane of de Dienst Toeslagen nodig was, hebben wij die ingevoegd op aangeven van de (desbetreffende) leden van de klankbordgroep.

# NOTEN

## Voorwoord

- 1 Het manifest *Een betere Belastingdienst* is te vinden via [www.vhmf.nl](http://www.vhmf.nl).

## 1. Inleiding

- 1 VHMf (2020), *Nieuwsbrief20200617*. Geraadpleegd via: <https://www.vhmf.nl/index.php?view=article&id=125:nieuwsbrief-20200617&catid=19>
- 2 <https://over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/hoe-ziet-nederland-de-belastingdienst/imago-belastingdienst/>
- 3 Vertrouwen in Belastingdienst krijgt forse knauw (2022). *Financieel Dagblad*, 31 januari. Geraadpleegd via: <https://fd.nl/politiek/1428743/vertrouwen-in-belastingdienst-krijgt-forse-knauw>
- 4 Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>
- 5 Zie voor meer informatie over de Goed Werk Plaatsen bijlage 6
- 6 Zie: <https://beroepseer.nl/veen-categorie/gezag-en-ambtelijk-vakmanschap-volgens-stichting-beroepseer/>

## 2. De context van de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen

- 1 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid. Rapport – Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal; [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225\\_eindrapport\\_tijdelijke\\_commissie\\_uitvoeringsorganisaties.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf)
- 2 Een van de eerste publicaties was van Evelien Tonkens (2003), over getemde professionals. Kort daarna volgde *Beroepszeer* (2005), met als ondertitel: *Waarom Nederland niet goed werkt*. Dit boek kreeg verrassend veel belangstelling. De spin-off van het boek was aanleiding tot de oprichting van Stichting Beroepseer; zie [www.beroepseer.nl](http://www.beroepseer.nl). Er zijn daarna nog vele andere publicaties verschenen.
- 3 Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen, Een oproep*. Amsterdam: Prometheus, p. 57.

- 4 Voor een analyse en beschrijving van dit model, zie Inspectie belastingen, toeslagen en douane (2022). *Startpunt voor dialoog. Eerste observaties van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane*. Den Haag: Inspectie belastingen, toeslagen en douane.
- 5 Wilmink, H., & Jansen, T. (2015). Bouwstenen voor een krachtig ambtenarenstatuut. In: J. Talsma & Edgar Karssing (red.), *Jaarboek Integriteit 2015* (pp. 40-50). Den Haag: CAOP; Brink, G.J.M, & Jansen, T. (2016). *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Culemborg: Stichting Beroepseer. Wilmink, H. (2020). *Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 6 Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- 7 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/14/werk-aan-uitvoering---fase-1---probleemanalyse> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse>. Kamerbrief over deze rapporten: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/11/kamerbrief-over-traject-werk-aan-uitvoering-verbeteren-functieneren-uitvoeringsorganisaties>. Hierin zijn ook enkele voorlopige reacties opgenomen op het rapport *Klem tussen balie en beleid* van de (parlementaire) Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU). Het demissionaire kabinet liet de officiële reactie daarop over aan het volgende kabinet.
- 8 Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- 9 Kabinetsreactie rapport ‘Ongekend onrecht’, 15 januari 2021 [4181691], p. 2. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-050fef41-bf84-4509-8d50-b4204897db8b/pdf>
- 10 Mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Justitie en Veiligheid, de minister voor Rechtsbescherming, de staatssecretaris van Financiën-Fiscaliteit en Belastingdienst, de staatssecretaris van Financiën-Toeslagen en Douane en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
- 11 Inleiding eerste rapport, p. 7: De Secretarissen-Generaal kregen de opdracht dit uit te werken voor vier uitvoeringsorganisaties: Belastingdienst, DUO, SVB en UWV en met organisaties die intensief contact hebben met burgers, bedrijven en instellingen. Het doel hiervan was ‘het reduceren van continuïteitsrisico’s, het vergroten van de verandercapaciteit/wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties en een integrale en fundamentele aanpak voor een verbeterde dienstverlening’. Zij hebben een stuurgroep ingericht en aan ABDTOPConsult gevraagd de opdracht uit te werken. Samen met medewerkers van de departementen (beleid) en de uitvoeringsorganisaties (uitvoering) heeft die organisatie deze rapporten geschreven.
- 12 Kabinetsreactie rapporten *Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening*. 5 maart 2021 [2021-0000044740] <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>

- 13 Kabinetsreactie rapporten *Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening*. 5 maart 2021 [ 2021-0000044740 ] <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>.
- 14 De *Gids Ambtelijk Vakmanschap* is beschikbaar via: <https://grenzeloosamenwerken.pleio.nl/cms/view/378a6203-e04d-4bb3-b7fb-4e163afb135f/zeven-principes>
- 15 De zeven principes en bijbehorende waarden zijn: 1. *Werken vanuit vertrouwen*. Waarden: open, inclusief en integer; 2. *Werken vanuit dienstbaarheid*. Waarden: behoorlijk, toegankelijk en dienstverlenend; 3. *Werken vanuit legitimiteit*. Waarden: rechtmatig en rechtvaardig; 4. *Werken vanuit de opgave*. Waarden: grenzeloos samenwerken en mensgericht; 5. *Werken vanuit verantwoordelijkheid*. Waarden: doelgericht, doelmatig en aanspreekbaar; 6. *Werken vanuit verantwoording*. Waarden: navolgbaar en transparant; 7. *Werken vanuit professionaliteit*. Waarden: vakkundig, kritisch en verbeteringsgericht. Zie <https://grenzeloosamenwerken.pleio.nl/cms/view/378a6203-e04d-4bb3-b7fb-4e163afb135f/zeven-principes>
- 16 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/documenten/kamerstukken/2023/01/20/kamerbrief-tk-uitvoering-motie-ellian-wijziging-ambtseed-rijksambtenaren>
- 17 ‘Ik zweer/belof de Koning en de Grondwet trouw te zijn en Nederland als goed ambtenaar te dienen. Dat betekent:
  - Ik werk in het algemeen belang voor onze samenleving en zet mij daar volledig voor in.
  - Ik werk integer en behandel iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect.
  - Ik ga zorgvuldig om met informatie. Ik draag bij aan een open overheid en weet ook dat ik vertrouwelijke informatie geheim moet houden.
  - Ik gedraag mij volgens onze wetten, het recht en de gedragsregels die verder voor mij gelden.’
- 18 <https://www.werkaanuitvoering.nl/vakmanschap>
- 19 <https://netwerkvanpubliekedienstverleners.pleio.nl/>
- 20 Die maatregel hield in dat asielzoekers met een verblijfsvergunning – de zogenoemde ‘statushouders’ – hun gezin pas naar Nederland mochten laten reizen als zij hier een woning hadden gevonden of als dat gedurende 6 maanden niet gelukt was.
- 21 Zie voor meer informatie: <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/ambtenaar-ind-neemt-ontslag-vanwege-maatregel-over-gezinshereniging-beleid-is-niet-op-basis-van-wettelijke-grond/>
- 22 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/20/ambtseed-rijksambtenaren-wijziging-meer-nadruk-op-werken-in-het-algemeen-belang-voor-onze-samenleving>

### 3. Gezag als voorwaarde voor een goed functionerende overheid

- 1 Brink, G.J.M. van den, Jansen, T., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- 2 Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeente-secretaris. Een ambtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.

- 3 Zie: <https://beroepseer.nl/geen-categorie/gezag-en-ambtelijk-vakmanschap-volgens-stichting-beroepseer/>
- 4 Chervany, N.J., & McKnight, D.H. (2000). What is Trust? A Conceptual Analysis and an Interdisciplinary Model. *Proceedings of the AMCIS Americas Conference on Information*, 382, 827-833.
- 5 Hall, M.A., Dugan, E., Zheng, B., & Mishra, A.K. (2001). Trust in Physicians and Medical Institutions: What Is It, Can It Be Measured, and Does It Matter? *Milbank Quarterly*, 79(4), 613-639.
- 6 Machiavelli, N. (2009). *De Heerser*. Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Genneep, p. 107.
- 7 Rousseau, J.J. (2002). *Het maatschappelijk verdrag* (zesde, herziene druk). Amsterdam: Boom, p. 60.
- 8 Passage uit: Brink, G.J.M. van den, Jansen, T., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom, p. 298.
- 9 Idem, p. 296.
- 10 Idem.
- 11 Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- 12 Fukuyama, F. (1996). *Trust: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. New York: Free Press.
- 13 Nooteboom, B. (2017). *Vertrouwen. Opening naar een veranderende wereld*. Utrecht: Klement.

#### 4. Ambtelijk vakmanschap: bouwsteen voor een gezagsvolle overheid

- 1 Gardner, H., Csikszentmihalyi, M., & Damon, W. (2009). Het GoodWork Project®: enkele resultaten van vijftien jaar onderzoek. In: T. Jansen, G.J.M. van den Brink & J. Kole (red.) (2009). *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (pp. 48-76). Amsterdam: Boom.
- 2 Zie bijvoorbeeld: <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/vakmanschap>, of <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/craftsmanship>
- 3 Stichting Beroepseer (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Culemborg: Stichting Beroepseer, p. 220.
- 4 Sennett, R. (2016). *De ambachtsman. De mens als maker*. Amsterdam: Meulenhoff, p. 17.
- 5 Gardner, H., Csikszentmihalyi, M., & Damon, W. (2009). Het GoodWork Project®: enkele resultaten van vijftien jaar onderzoek. In: T. Jansen, G.J.M. van den Brink & J. Kole (red.) (2009). *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (pp. 48-76). Amsterdam: Boom.
- 6 Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*. Geraadpleegd via: <https://staatvandeuitvoering.nl/>
- 7 Idem, p. 4.
- 8 Scheltema, M. (1989). De rechtsstaat. In: J.W.M. Engels (red.), *De rechtsstaat heracht*. Zwolle: Wolters Kluwer.

- 9 Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.o. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.
- 10 Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*. Geraadpleegd via: <https://staatvandeuitvoering.nl/>
- 11 Jansen, T. et al. (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Culemborg: Stichting Beroepseer

## 5. Het vakmanschap van de medewerkers

- 1 Naast inhoudelijke deskundigheid op het gebied van juridische kennis (bijv. fiscale kennis) is het tevens van belang dat medewerkers kennis hebben van toekomstige ontwikkelingen die bijbehorende scenario's. Denk hierbij aan ontwikkelingen als de platformeconomie, virtual payments, tooling en sustainability.
- 2 Zo is bijvoorbeeld een veelgehoorde klacht binnen de Douane over de startopleiding dat er te weinig aandacht is voor het gehele ketenproces en de verhouding tussen verschillende processen en rollen. De Douane is procesgericht georganiseerd, en als medewerkers kwaliteit willen leveren, moeten zij overzicht hebben over de keten en hun eigen positie daarbinnen.
- 3 Deze constatering geldt niet of in mindere mate voor de Douane. Douanemedewerkers worden weliswaar proces- en taakgericht opgeleid, maar hebben in de praktijk te maken met een grote diversiteit en complexiteit. Dit maakt het vak voor een deel van de medewerkers die actief zijn in het primaire proces uitdagend en interessant, omdat zij kunnen blijven leren. Zie bijvoorbeeld het interview met Linda Honigh in deze publicatie.
- 4 Het verschilt per organisatieonderdeel in hoeverre integraal werken mogelijk is. Met het oog op de taakstelling (de hoeveelheid dossiers) en de complexiteit (van wet- en regelgeving) zal dit per onderdeel verschillen. Denk hierbij aan verschillen tussen Grote Ondernemingen en Particulieren of MKB.
- 5 Jaarrede 2019 VHMF; <https://www.vhmf.nl/images/stories/symposium2019/VHMFjaarrede2019.pdf>
- 6 Op de onuitvoerbare wet- en regelgeving en de politieke druk op de diensten wordt nader ingegaan in hoofdstuk 8.

## 6. Een ondersteunende omgeving voor vakmensen

- 1 *Van visie naar actie. Cultuuronderzoek Belastingdienst* (2020). Amsterdam: Deloitte; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/25/aanbiedingsbrief-uitkomsten-extern-cultuuronderzoek-belastingdienst>
- 2 Idem, pp. 3 en 4.
- 3 *Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag* (2020). *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- 4 *Van visie naar actie. Cultuuronderzoek Belastingdienst* (2020). Amsterdam: Deloitte.

- 5 De Douane verricht ook niet-fiscale taken, die worden onderverdeeld in vier hoofdgroepen: Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM).
- 6 Zie de visie van de Belastingdienst via <https://over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/missie-visie/>
- 7 <https://www.vhmf.nl/index.php?view=article&id=161:manifest&catid=10>
- 8 Zie ook de Jaarrede 2019 van de VHMf: <https://www.vhmf.nl/images/stories/symposium2019/VHMFjaarrede2019.pdf>
- 9 Idem.

## 7. Leidinggeven met lef, kennis en gezag

- 1 Stichting Beroepseer (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Culemborg: Stichting Beroepseer, p. 232.
- 2 <https://www.trouw.nl/binnenland/aangifte-tegen-boos-na-oproep-om-namen-te-delen-van-ambtenaren-uit-het-toeslagenschandaal-die-zich-niet-aan-de-regels-hielden-b30c67ee/>
- 3 Stichting Beroepseer (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 4 J. Frederik (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de Toeslagen-affaire*. Amsterdam: De Correspondent
- 5 De kritiek van de deelnemers op het gebrek aan inhoudelijke kennis bij topambtenaren staat niet op zichzelf. Topambtenaren bij de Rijksoverheid zijn onderdeel van de Algemene Bestuursdienst. Tot voor kort was daar het beleid om topambtenaren veel en snel te laten rouleren. Kennis van de inhoud was daarbij secundair; de opbouw van die kennis was, gegeven de korte duur die ze op een bepaalde positie doorbrachten, vrijwel onmogelijk. In het regeerakkoord van het huidige kabinet lijkt een koerswijziging aanstaande: 'Bij benoemingen van topambtenaren via de Algemene Bestuursdienst wordt domeinspecifieke expertise nadrukkelijker van belang, waarbij ook de roulatiesnelheid wordt verlaagd.'
- 6 Rapport FNV Overheid, *Hoor de klokken luiden ... Pleidooi voor een onafhankelijke externe integriteitscommissie bij de Belastingdienst en meer ...* (2019)
- 7 Zie ook het manifest van de VHMf, met de titel *Een betere Belastingdienst*: <https://www.vhmf.nl/index.php?view=article&id=161:manifest&catid=10>
- 8 Denk hierbij aan P&O-ondersteuning en Bedrijfsvoering.
- 9 Dit veronderstelt dat direct leidinggevendenden zoals teamleiders ook daadwerkelijk invloed hebben op de inhoud van het werk en werkprocessen. Dat is in de praktijk lang niet altijd het geval.

## 8. Onuitvoerbare wetten en de politisering van de diensten

- 1 Zie ook meerdere publicaties van de VHMf over de onuitvoerbaarheid van wet- en regelgeving en de politisering van de diensten via [www.vhmf.nl](http://www.vhmf.nl).
- 2 Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- 3 Zie hoofdstuk 2 in dit boek, over de context.

## 9. Conclusie en aanbevelingen

- 1 Hiertoe heeft ook de Raad voor het Openbaar Bestuur opgeroepen in zijn onlangs verschenen rapport *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur* (november 2022).



