# informatief

95

april 2020

Informatief is een uitgave van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën

## Symposium VHMF 2020

## Circulair toezicht: een nieuwe kans voor handhaving?

### Hoe nu samen verder?

**Redactie**
G.V.A. Sparos
R.J. Chau

**Bankrekening**
Gironummer van de vereniging 444102
IBAN: NL53 INGB 0000 444102
BIC: INGBNL2A (alleen voor uit het buitenland)
t.n.v. VHMF te Beek.

**Ledenadministratie**
ledenadministratie@vhmf.nl

**Correspondentieadres**
De Meent 9, 6921 SE Duiven, secretaris@vhmf.nl

**Ontwerp**
HPC Concept, Arnhem

**Druk**
HPC Drukkerij bv, Arnhem

**www.vhmf.nl** **https://twitter.com/vhmfnl** **https://youtube.com/VHMFnl**

**mr. J. Glazenburg**
**(Jurjen), voorzitter**

**P.M.H. Soomers**
**(Paul), secretaris**

**M.J.W.M. Wierikx**
**(Maurice), penningmeester**

**D. Baegen**
**(Dennis), vice-voorzitter**

**mr. R.H.J.A. Roodenrijs**
**(Rob)**

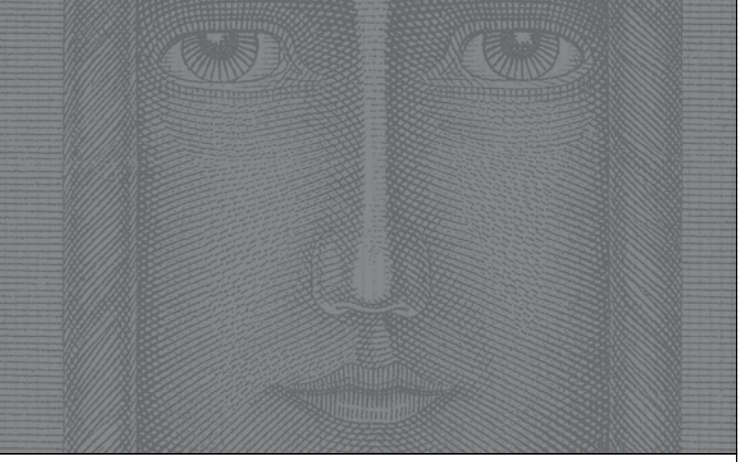
**drs. H.A.A.M. Rutten**
**(Erik)**

**mr. I.S. Vestjens**
**(Iris)**

**F.A. van Wuijckhuise RE RA**
**(Frank)**

**mr. drs. R.J. Chau**
**(Ruben)**

**mr. G.V.A. Sparos**
**(Jorgos)**



# Inhoud


03 **Vanuit het bestuur**

04 **Voorwoord door de symposiumcommissie VHMF**

06 **Is een cirkel vierkant?**

08 **Sprekers VHMF Symposium 2020**

10 **Toezicht in de risicomaatschappij**

12 **What's in a name, it's all about doing it!**

14 **De verhouding tussen "de menselijke maat" en het "freies Ermessen" van de inspecteur**

16 **Samen staan voor goed toezicht**

18 **Deugdelijk toezicht**

20 **(circulair) Handhaven in 10 spreekwoorden**

21 **A closer look at tomorrow**

25 **Samenwerken in het toezicht met iCOV**

29 **Wie doet er mee in 2030?**

30 **And now for something completely different: Circulair toezicht?**

32 **Circulair toezicht: maak er geen woordspelletje van**

33 **De impact van algoritmen op publieke besluitvorming**

34 **Kort verslag van de presentatie van vier scripties van leergeschiedenissen**

38 **Tot Slot**


**De sluitingsdatum voor de volgende Informatief is nog niet nader bekend. Deze zal per nieuwsbrief worden gecommuniceerd.**

# Vanuit het bestuur

Van het nieuws rond de voorgestelde ontvlechting van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen heeft u via onze e-mailnieuwsbrieven al van ons gehoord. In het kort de mening van het bestuur van de VHMF over de ontvlechting:

- het bestuur van de VHMF is blij met de (h)erkenning van de Minister van het belang van rechtsstatelijk handelen door de Belastingdienst;
- het afsplitsen van een deel van de organisatie vraagt op middellange termijn veel managementaandacht, die dan niet kan worden besteed aan het oplossen van de geconstateerde problemen;
- wij zijn bezorgd over de sterke drang naar meer managementinformatie terwijl een groot deel van de medewerkers al het gevoel heeft dat er veel te veel tijd in verantwoording en vastlegging gaat zitten. Tijd die ook besteed zou kunnen worden aan de primaire taken van de Belastingdienst, waaronder dienstverlening;
- de nadruk van de Minister op leiderschap vraagt een gelijke aandacht voor tegenspraak van medewerkers die vrij zijn om te zeggen "tot hier en niet verder".

Mede naar aanleiding van een zeer kritische column van prof. Leo Stevens in het FD van 11 februari 2020 heeft ook het Financieele Dagblad zijn blik gericht op in de uitvoering van het integriteitsbeleid door het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Inmiddels zijn hierover afspraken gemaakt met het Departementaal Georganiseerd Overleg:

1. Geen aparte registratie en behandeling van belastingambtenaren meer;
2. Als er iets mis zou zijn met een aangifte wordt dat eerst besproken in een commissie waarin ook een vakbondsvertegenwoordiger zit;
3. Er is een loket om problemen bij de aangifte te voorkomen.

Over onze nieuwsbrief gesproken: mocht u onze nieuwsbrieven niet - of niet op het gewenste e-mailadres - ontvangen, geef dan het juiste e-mailadres door via: ledenadministratie@vhmf.nl

In 2023 bestaat de VHMF (gerekend vanaf de oprichting van onze oudste rechtsvoorgangers, de Koninklijke Broederschap van Ontvangers, in 1873) 150 jaar! Het bestuur van de VHMF denkt na over hoe bij dit heuglijke feit stil te staan en overweegt een jubileumcommissie in te stellen. Heeft u daarover ideeën of wilt u zich aanmelden voor deze commissie, dan kunt u dat mailen naar: secretaris@vhmf.nl

Ik wens u veel leesplezier in deze onder supervisie van de symposiumcommissie geschreven, lezenswaardige Informatief. Ons symposium en de ALV, die gepland stonden op 23 april 2020, zijn gezien de ontwikkelingen rondom COVID-19 verplaatst naar dinsdag 27 oktober 2020.

Het is voor vele leden een heftige tijd, met familie en gezinsleden die mogelijk ziek zijn door het coronavirus en kinderen die thuis zijn van school. Als je daarnaast ook nog moet thuiswerken is dat niet altijd even makkelijk.

Het bestuur heeft, zoals u in onze brief heeft kunnen lezen, besloten om behalve de jaarvergadering en het symposium ook de (afdelings-) bijeenkomsten van de VHMF niet door te laten gaan. We hopen dat deze op een later moment kunnen plaatsvinden.

Wij houden u via e-mail op de hoogte en rekenen op uw begrip voor deze besluiten. De titel van het symposium "Circulair toezicht: een nieuwe kans voor handhaving? Hoe nu samen verder?" doet in ieder geval zijn naam recht aan.

Ik wens u en de uwen het allerbeste. Samen staan we sterk!

Winterswijk, 30 maart 2020

# Voorwoord door de symposiumcommissie VHMF

**Vorig jaar hebben we in ons symposium 'Van Kramp naar Kracht' aandacht geschonken aan de uitdagingen in toezicht als gevolg van maatschappelijke en technologische veranderingen.**
**Op het symposium van dit jaar willen we graag de toekomst van toezicht verder onder de aandacht brengen onder de noemer 'Circulair Toezicht; een nieuw kans voor handhaving?'**

We zijn als symposiumcommissie op zoek naar vormen van toezicht die aansluiten bij de technologische ontwikkelingen en de maatschappij van nu. Verreweg de meeste burgers en bedrijven willen het naleven van fiscale regels goed doen en onderschrijven het fair share gedachtegoed. Tegelijkertijd hebben we als Belastingdienst ook te maken met belastingontwijking en -ontduiking. Diverse vormen van criminaliteit hebben daarnaast een nauwe relatie met de fiscaliteit: handel in drugs, wapens en mensen, maar ook het witwassen van geldstromen.
Bij onze zoektocht zijn we geïnspireerd geraakt door het rijksbrede programma "Nederland circulair in 2050", waarin de nadruk ligt op een toekomstbestendige duurzame economie, ook voor toekomstige generaties. Het is volgens ons belangrijk dat toezicht op zodanige wijze ingevuld wordt dat je als toezichthouder ook in de toekomst profijt hebt van de inspanningen die je nu pleegt: circulair toezicht is duurzaam toezicht.
De afzonderlijke vormen van toezicht – bijvoorbeeld aanslagregeling of een boekenonderzoek – staan niet op zichzelf, maar vormen de basis voor hoe je als toezichthouder en burger/bedrijf nu en in de toekomst met elkaar omgaat. Dat betekent: heldere afspraken over de verantwoording van bepaalde uitgaven of over de (fiscale) duiding van transacties. Uitgangspunt is wederzijds vertrouwen zoals dat past bij horizontaal toezicht, waarbij de 'tone at the top' bepalend is voor de bestendigheid van de relatie.

Circulair toezicht impliceert ook 'hergebruik' van toezicht. De Belastingdienst oefent op tal van plaatsen en manieren toezicht uit: bij de Douane, de motorrijtuigenbelasting, directe en indirecte belastingen. Daaruit wordt een schat aan informatie verkregen die – binnen bepaalde grenzen – belastingdienstbreed benut kan worden.
Ook binnen de overheid als geheel, is oneindig veel informatie beschikbaar. Die is afkomstig uit toezicht over de manier waarop burgers en bedrijven gebruik maken van regelingen, uitkeringen en subsidies. De arbeidsinspectie, sociale dienst, UWV, Economische Zaken, provincies en gemeenten kunnen van resultaten uit elkaars toezichtactiviteiten gebruik maken.
Maar wat wordt overheidsbreed precies verstaan onder

toezicht? Bij de Belastingdienst is dat iets anders dan bij de rijksinspecties. Wil je serieus werk maken van hergebruik van toezicht tussen bijvoorbeeld Belastingdienst en rijksinspecties, dan is het van belang terminologie, begrippen en de manier van werken gelijk te trekken, met oog voor de privacybescherming. Daar is nog een wereld te winnen.
Wil toezicht effectief zijn, dan heeft het ook een element van feedback in zich. Dus van beleid naar uitvoering en terug, ofwel van wetgeving via management naar medewerker en terug. Daar zit dan direct en heel natuurlijk een stuk menselijke maat in. De medewerker krijgt de schoenen aangemeten die passen bij zijn vakgebied, maar soms zijn die nét een maatje te klein om alle consequenties te kunnen overzien en navenant te kunnen opereren.
Nog wat verder door filosoferend over duurzaam toezicht kom je bij inbedding van het toezichtdenken in de maatschappij zelf. Toezicht is niet alleen een zaak voor de overheid die toezicht houdt, maar toezicht zou verankerd moeten zijn in de samenleving, in de manier waarop we in het leven staan en met elkaar omgaan. Een mooi voorbeeld zijn de tv-spotjes van de Scandinavische belastingdienst waarin ze lieten zien hoe de samenleving eruit ziet als niemand meer belasting betaalt. Een ander voorbeeld is de ophef die in de maatschappij is ontstaan over de 'bekentenis' van Shell dat over de winst van een half miljard in Nederland hier geen cent belasting wordt betaald. Als het besef geïnternaliseerd wordt dat iedereen naar vermogen/draagkracht/inkomen moet bijdragen aan de maatschappij, dan is dat in onze ogen ook een vorm van toezicht. En dat betekent dat je in de opvoeding, het onderwijs, de inburgering en noem maar op aandacht moet besteden aan het belang van belasting betalen.

> Toezicht zou verankerd moeten zijn in de samenleving, in de manier waarop we in het leven staan en met elkaar omgaan.

Samenvattend luidt onze conclusie dat (het door de symposiumcommissie bedachte) circulair toezicht met name ziet op de samenwerking/verbondenheid met andere (semi-) overheidsorganen en aan de overheid gelieerde partijen op het gebied van toezicht houden; én op de vernieuwingen/ontwikkelingen in ons toezicht door ervaringen en steeds verder gaande technologische ontwikkelingen en digitalisering. We zien daarbij een leercirkel waarin toezicht op EU-schaal, maatschappelijke context en menselijke maat een rol spelen. Dit zijn dan ook de thema's waaraan we op het komend symposium aandacht willen schenken.
Wij beseffen terdege dat iedereen een ander beeld heeft bij

circulair. Maar door het toezicht op deze wijze te benoemen en verder vorm te geven, menen we nieuwe kansen en mogelijkheden voor het toezicht te verwerven. Immers het is een woord dat nog niet in combinatie met toezicht wordt gebruikt en daardoor triggert het om na te denken over toezicht. En dat is precies wat we met dit symposium beogen.
Deze Informatief/special staat dan ook weer bol van artikelen die op het symposiumthema betrekking hebben.
Kreten als deugdelijk toezicht, maatschappelijke antennes, politieke sensitiviteit, verbinding en samenwerking vanuit een wederzijdse 'driver', toezicht met een menselijke maat en werken vanuit vertrouwen of wantrouwen worden niet geschuwd en kritische noten worden veelal magistratelijk gekraakt.

Wij zijn als symposiumcommissie zeer content met alle bijdragen die we ook dit keer hebben mogen ontvangen. Zij vormen namelijk de opmaat naar het jaarlijkse VHMF symposium, alwaar we - zoals gezegd - het thema 'Circulair Toezicht; een nieuwe kans voor handhaving?' met de werktitel 'Hoe nu samen verder?' stevig willen gaan neerzetten.
En als u wederom in grote getale acte de présence geeft..... dan wordt dit in ieder geval vanuit de werktitel gezien al een zeer geslaagd evenement!
Misschien lijkt dit wat optimistisch, maar laat u niet ontmoedigen: wij komen de coronacrisis weer te boven en wij rekenen op u! Zorg goed voor elkaar en let een beetje op elkaar. Steun en help elkaar daar waar mogelijk; kortom, laten we er voor elkaar zijn in deze bizarre tijden.

# Is een cirkel vierkant?

## door Thijs Hellegers

**Zomaar een vraag uit een boekje dat kinderen een aantal elementaire begrippen probeert bij te brengen. Nee, natuurlijk niet, een cirkel is rond en een tomaat is niet groen maar rood. Onze kleindochter van 2 jaar vindt het machtig interessant. Ik heb haar nog niet gevraagd wat ze van circulair toezicht vindt; die vraag lijkt nog te hoog gegrepen. Zelf weet ik ook niet meteen een goed antwoord. Ja, toezicht moet rond zijn en circulair roept bij mij iets op van duurzaam. Toezicht dat ertoe doet staat in verbinding met de wereld er omheen; een losse toezichtactie blijft een losse flodder.**

Hoe gecompliceerd dit vraagstuk is blijkt wel uit de toeslagenaffaire. Aangespoord door de politieke wens tot fraudeaanpak haalde de Belastingdienst alles uit de kast om onregelmatigheden op te sporen en te bestraffen. Gedupeerde ouders kregen tot en met de Raad van State nul op rekest, totdat de Raad besefte dat het helemaal de verkeerde kant opging en een contraire uitspraak deed. Vette streep door de ferme aanpak; politiek en media keerden zich eensgezind tegen de Belastingdienst en uiteindelijk moest de staatssecretaris – van Financiën, niet die van SZW, van Volksgezondheid of Infrastructuur en Waterstaat – opstappen. Het toezicht was losgezongen van de politiek, de media, de gewone mensen voor wie de toeslagen ooit in het leven zijn geroepen. En dan werkt het niet meer, ook al strookt het misschien wél met de letter van de wet.

Toezicht is eigenlijk best gecompliceerd. De toestroom van (gast)arbeiders uit het Oostblok heeft tot gevolg dat hier steeds meer auto's met buitenlands kenteken rondrijden. Hoe zit het dan met BPM en houderschapsbelasting als die arbeiders zich hier min of meer permanent vestigen? Ga je daar strikt op controleren, dan kan dat zomaar tot ophef leiden. De werknemers zelf zullen er niet blij mee zijn, vervolgens evenmin hun werkgevers in de bouw, de bollenteelt en andere sectoren. Een stapje verder liggen Kamervragen in het verschiet en irritatie bij de Minister van Economische Zaken. Terug in je hok, Belastingdienst; ga iets nuttigs doen!

Eigenlijk is de les dat je het toezicht moet inbedden in de maatschappelijke context. Jarenlang was er geen enkel draagvlak om de zelfstandigheid van zzp-ers ter discussie te stellen. Integendeel, zzp-ers werden op alle mogelijke manieren gepamperd en van de Belastingdienst werd vooral verwacht dat die niet moeilijk zou doen. Onder invloed van de rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Commissie Borstlap lijkt het tij te keren en krijgt men oog voor de doorgeschoten negatieve effecten van flexwerk. Het zou me niet verbazen als binnenkort de roep klinkt om arbeidsrelaties kritisch tegen het licht te gaan houden.

**Terug in je hok, Belastingdienst; ga iets nuttigs doen!**

Dat betekent dat toezicht pas duurzaam is als bij de politiek en in de maatschappij draagvlak is voor de onderliggende wet- en regelgeving. Eigenlijk moet je dus eerst daaraan werken. Het helpt enorm als breed in de samenleving consensus bestaat over het idee dat iedereen naar vermogen moet bijdragen aan de overheidsuitgaven. Zolang grote bedrijven als Shell wegkomen met nul afdracht winstbelasting omdat ze toch voor zoveel werkgelegenheid zorgen, kun je ze maar beter met fluwelen handschoenen aanpakken. Zolang blauw bloed garant staat voor blinde adoratie moet je niet moeilijk doen over een dubieuze constructie om successierecht te ontlopen. En stel je niet teveel voor van een gecoördineerde drugsaanpak zolang sprake is van een gedoogbeleid.

Circulair, duurzaam toezicht vraagt om een maatschappelijke antenne, politieke sensitiviteit en menselijke maat. Ga er maar aan staan!

Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën

# Programma symposium 2020

# Circulair toezicht: een nieuwe kans voor handhaving?

## Hoe nu samen verder?

13:00 Opening

**Toezicht & handhaving: een complexe wereld!**
**Teusjan Vlot,** algemeen secretaris/hoofd bureau Inspectieraad

**Internationaal & samenwerking: een veelzijdig gebied**
**Frank Heijmann,** hoofd ha[illegible]

**Vertrouwen & Maatschappelijke context: hoe zit dat?**
**Ronnie van Diemen,** inspect[illegible]

**Pitch: Algoritmen - toezicht & vertrouwen**
**Martijn Hartog,** senior adviseur CIO

Under construction

14:50 Pauze

**Pitch: Toezicht & risicogericht werken**
**Ewald de Bruijn,** onderzoeker Erasmus Universiteit

**Maatwerk in dienstverlening & discretionaire ruimte**
**Loes Mulder,** secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Circulair Toezicht & de vrije rol: een prima uitgangspositie**
**José Lazeroms,** interim directeur-generaal Belastingdienst

**Slotbeschouwing door de dagvoorzitter Teusjan Vlot**

16:50 Napraten onder het genot van een hapje en drankje

# Sprekers VHMF Symposi

De symposiumcommissie VHMF heeft het genoegen u op het kom

### Loes Mulder

Loes Mulder (1972) is sinds 2016 secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geruime tijd vervulde zij functies bij de ministerie van Justitie, Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie. Zo was zij hoofd van het Bureau van de secretaris-generaal van Justitie en directeur-generaal Vreemdelingenzaken. In 2014-2016 was mevrouw Mulder directeur-generaal van de Algemene Bestuursdienst. Loes Mulder studeerde aan de Rijksuniversiteit Groningen (master's degree, International Relations).

### Teusjan Vlot

Teusjan Vlot (44) is algemeen secretaris van de Inspectieraad. In deze rol stimuleert hij de innovatie en samenwerking in het publieke toezicht. Daarnaast is hij hoofd van Bureau Inspectieraad en hoofd van de Academie voor Toezicht. Hiervoor werkte bij SZW.

### Frank Heijmann

Sinds 2010 is Frank als Hoofd Handelsrelaties Douane Nederland verantwoordelijk voor de strategische relaties met de koepelorganisaties van het bedrijfsleven. Daarnaast is hij belast met de innovatie-agenda in de tripartite samenwerking met bedrijfsleven en wetenschap. Hij adviseert Douane Nederland en collega douanediensten in en buiten de EU over visie en strategieontwikkeling voor de lange termijn. Frank Heijmann studeerde o.m. douanerecht, internationale bedrijfskunde, beleidsvorming in politieke context en fiscaal recht en werkt sinds 1986 voor de Nederlandse Douane.

### Ronnie van Diemen

Ronnie van Diemen-Steenvoorde (1958) is inspecteur-generaal van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Zij studeerde geneeskunde in Leiden en werkte 10 jaar in het Wilhelmina Kinderziekenhuis in Utrecht, waar zij is opgeleid tot kinderarts-nefroloog. Van 1993 tot 2003 werkte Ronnie van Diemen als kinderarts in het St. Antonius Ziekenhuis in Nieuwegein. Ze werd daar ook opleider en afdelingshoofd Kindergeneeskunde. Vervolgens werkte Ronnie van Diemen als hoogleraar-directeur voor het onderwijsinstituut van het VUmc te Amsterdam en leidde ze een landelijk project rond de innovatie van de medisch-specialistische vervolgopleidingen. Na enkele bestuursfuncties in de zorg is zij per 1 december 2012 benoemd tot inspecteur-generaal bij de IGZ (nu IGJ).

# um 2020

ende symposium met de volgende sprekers kennis te laten maken.

### José Lazeroms

José Lazeroms is interim directeur-generaal van de Belastingdienst. José was sinds 1 september 2019 consultant bij ABDTOPConsult. Vanuit die hoedanigheid is ze tot 1 februari interim SG bij het ministerie van Justitie en Veiligheid geweest. Werken voor het Rijk is een rode draad in haar loopbaan. Ze was onder andere projectdirecteur Handhavingsbeleid bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en directeur Financieel Economische Zaken bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Ook was zij directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs bij het ministerie van OCW. Tussen 2012 en 2019 was zij lid van de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). José Lazeroms studeerde Juridische Bestuurswetenschappen aan de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg.

### Geert Teisman

Geert Teisman is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit verantwoordelijk voor een master die zich richt op sturing van complexe vraagstukken. Overheidsorganisaties pakken vaak alleen delen van vraagstukken aan. Vraagstukken aanpakken vereist complexe systeemanalyses én samenwerking. Teisman publiceerde recent over risicogestuurde inspecties met De Bruijn, over regionale samenwerking met Van der Steen e.a. (VNG, Werkende Samenwerking, 2017), effectvollere samenwerking tussen rijk en regio (NSOB, Effectief sturen met multi-level governance, 2018) en het effectief aanpakken van complexe vraagstukken via complexiteit-vergrotende strategieën (Employing complexity, Joosse & Teisman PMR 2020).

**Daarnaast zullen de volgende sprekers een pitch houden tijdens het Symposium:**

### Martijn Hartog

Martijn Hartog werkzaam bij de CIO-Office van IV & Databeheersing Belastingdienst met interdepartementale en Internationale vraagstukken houdt zich eveneens bezig met een onderzoeksproject naar de impact van algoritmen in de publieke sector bij de Faculteit Technologie, Bestuur & Management aan de TU Delft. Met een bestuurskundige achtergrond heeft hij als programmamanager bij een kennisinstelling en adviseur bij adviesbureaus veel R&D-programma's en projecten ondernomen naar de brede adoptie en structurele implementatie van vernieuwende I(C)T bij sociaal-maatschappelijke vraagstukken met externe publieke partners in meerdere domeinen, waaronder overheid, veiligheid, zorg en welzijn. Resulterende in 70 projecten, 42 publicaties, outstanding paper award en nominaties, alsook plekken als finalist in de 'Kennislab Challenge' van het Central Innovation District Den Haag en de 'Digital Government Excellence Award'.

### Ewald de Bruijn

Ewald de Bruijn is promovendus bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Zijn onderzoek richt zich op de vraag hoe toezichthouders bepalen aan welke risico's ze aandacht geven, waarom ze dat op die manier doen en wat dit oplevert. Zijn onderzoek is deels gefinancierd door het programma Handhaving en Gedrag. Naast zijn onderzoek doceert Ewald aan de Erasmus Graduate School en is hij werkzaam bij de Algemene Rekenkamer.

# Toezicht in de risicomaatschappij

door Ewald de Bruijn en Geert Teisman

**De complexiteit van onze maatschappij groeit. Dat heeft gevolgen. Zo wijst Ulrich Beck erop dat deze maatschappelijke ontwikkeling meer risico's produceert. Sterker nog, de meeste risico's waaraan burgers worden blootgesteld, worden veroorzaakt door de maatschappij zelf. Elke innovatie brengt nieuwe potentiële risico's mee, die vaak op een ander terrein zichtbaar worden. Zo zijn cryptocurrencies mooie innovaties om te handelen zonder een centrale derde partij, maar helpen ze ook enorm bij witwassen in het criminele circuit. Zo is PFAS nuttig hier en nu, maar ook vervuilend daar en later. Zelfs ogenschijnlijk ongevaarlijke innovaties als een Stint leveren jarenlang plezier, maar blijken ook tot dramatische incidenten te kunnen leiden. Risico's zitten soms in een klein hoekje, kunnen onvoorspelbaar zijn en vaak moeilijk causaal te duiden. Zeker wanneer allerlei kleine risico's samen opstapelen tot een groot risico, wordt het moeilijk om oorzaak en gevolg te duiden.**

Sommige risico's verheffen we tot risico's van publiek belang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid definieert een publiek belang als een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt omdat het anders niet goed tot zijn recht komt. Daar zit subjectiviteit in. Sommige risico's nopen sneller tot ingrijpen, bijvoorbeeld wanneer er schade voor kleine kinderen of zwangere vrouwen dreigt. Andere risico's zijn meer aanvaard, zoals 700 doden in het verkeer per jaar. Vliegtuigdoden worden daarentegen weer niet aanvaard. Ergo: moderne maatschappijen hebben te maken met complexe en omstreden risico's.

## Handelingsverlegenheid

De complexiteit van risico's geeft toezichthouders een zekere handelingsverlegenheid. Hoe complexer en meer omstreden de materie, des te moeilijker wordt het voor toezichthouders om te bepalen waar zij hun vaak beperkte capaciteit inzetten. Dit is ook waarop Beck wijst, wanneer hij stelt dat de echte risico's die de samenleving ernstig ontwrichten verweesd zijn. Niemand is ervan of heeft het gevoel dat dit binnen de eigen taak of jurisdictie valt. En dat is ook het geval.

Tegelijkertijd wordt van toezichthouders verwacht dat zij risicogericht toezicht plegen. Ze moeten ingrijpen daar waar de grootste risico's opdoemen. Als een risico lang over het hoofd is gezien, maar wel opeens uit het niets verschijnt, wordt door burgers, politici en media snel gezocht naar de 'schuldige' en daarbij wordt ook opvallend gauw gekeken of de toezichthouder wel op de hoogte was van het risico. We zagen dat ook bij de Fipronilaffaire. Niet de dader of de kippenboeren die de dader hadden ingehuurd, maar de inspectie kreeg veel kritiek, tot rechtszaken aan toe. Dat impliceert ook dat niks doen voor toezichthouders geen optie is, ook niet bij risico's die deels buiten hun taak en bevoegdheid vallen. Tegelijkertijd is het voorkómen van alle samengestelde risico's een utopie.

## Verdelen of verkennen, samen of alleen

In ons onderzoek naar hoe toezichthouders invulling geven aan risicogestuurd toezicht zagen we veel manieren van werken, mede afhankelijk van de context waarin de inspecties handelen. Sommige toezichthouders beschouwen het

assortiment aan risico's min of meer als gegeven. Ze gebruiken risicoanalyses als verdeelsleutel om hun beperkte capaciteit te verdelen. Vaak gaat dit gepaard met een veel meer datagedreven aanpak en een sterk idee van causaliteit. Die aanpak doet wonderen wanneer de risico's eenvoudig zijn en stelt de toezichthouder in staat consistente en transparante keuzes te maken. Ons onderzoek laat zien dat toezichthouders dan tevreden zijn over hun eigen prioriteitstelling.

Maar als de risico's complexer worden, dan neemt de tevredenheid met de eigen prioriteitstelling stevig af en groeit de handelingsverlegenheid. Toezichthouders moeten zich dan veel meer richten op het verkennen van de risico's die zich in hun vakgebied ontwikkelen en welke nieuwe risico's er aan komen. Bij dit soort risico's worden voorzichtig keuzes gemaakt in de risico's en wie ze veroorzaakt. De werkwijze verandert dan ook aanzienlijk van gesloten en hiërarchisch, naar meer open en horizontaal, waarbij ook de potentiële veroorzakers van risico's zoals academische ziekenhuizen of de levensmiddelenindustrie, belangrijke partners worden in het snel en effectief inspelen op zich ontwikkelende risico's. Er wordt vaker gewerkt met persoonlijke inzichten van experts en er wordt uitgegaan van plausibiliteit in plaats van causaliteit.

Naarmate risico's complexer worden, wordt het onwaarschijnlijker dat toezichthouders in hun eentje de risico's weten te duiden en te attaqueren. Er moet dan een beroep gedaan worden op de inzichten en acties van externe partijen. Zo zagen we hoe wetenschappelijke verenigingen een belangrijke rol speelden in het informeren van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd over welke risico's in ziekenhuizen spelen.

## Handelingsopties

De vraag hoe toezicht in te richten vereist daarmee in meerdere dimensies een sterk contexterkennend antwoord. Niet elke branche heeft bijvoorbeeld zo'n rijke set aan wetenschappelijke verenigingen als de medische sector, waar risicosturing hoog op de agenda staat. Wel kunnen toezichthouders er op sturen dat er meer georganiseerde belangen komen. We zien dat zelden gebeuren, terwijl een contexterkennend antwoord juist gericht kan zijn op het ontwikkelen van partners in risicobeheersing. Natuurlijk is het zo dat sommige zogenaamde onder toezicht staande organisaties zelf bij de toezichthouder aangeven wanneer zij een nieuw risico zien ontstaan, terwijl in sommige sectoren, zoals de glazenwasserij, het idee bestaat dat minder proactief wordt meegedacht. Maar ook daar kan de context zich gunstig ontwikkelen of kan de toezichthouder partijen in de keten motiveren betekenisvol mee te denken en te handelen.

Opvallend contrair daaraan is het patroon van reorganisatie bij toezichthouders. Deze gaan steevast gepaard met een sterke drang om niet teveel met externe partijen op te trekken en vooral op basis van een risicoanalyse personeel te verdelen over een beperkte set aan risico's. De vraag is in hoeverre die aanpak echt werkt in de complexe risicosamenleving waar Beck over spreekt. Voor eenvoudige stabiele en onomstreden risico's werkt dit. Is dat niet het geval, dan neemt de borging van het publieke belang via dit soort op interne eenvoud gebaseerde reorganisaties niet toe.

Circulair toezicht vanuit het perspectief Douane

# What's in a name, it's all about doing it!

door Frank Heijmann

**Toezicht kan worden verricht in de relatie van een afzonderlijke toezichthouder of handhavingsorganisatie ten opzichte van een subject of object van toezicht. Maar ook in gezamenlijkheid, van toezichthouders, handhavers, het subject van toezicht en derden. Het wringt echter vaak in de continuïteit van de samenwerking. Een 'sustainable' samenwerking heeft namelijk alleen kans van slagen als sprake is van een doorlopende win-win voor deelnemende partijen.**

Een politieke opdracht, een goed voornemen, een belang van de goede relatie, 'omdat het zo hoort', liggen vaak aan een samenwerking ten grondslag. Maar dat is onvoldoende voor bestendigheid, waarbij het om het even is of die samenwerking ziet op het samen uitoefenen van (toezicht) activiteiten of het delen van informatie. Samenwerken, data delen, alleen op basis van een belang dat aan de start van het initiatief bestaat, leidt vrijwel onvermijdelijk tot een spoedige dood van elk mooi initiatief. Er moet een constante zijn die tot samenwerken noodzaakt of die tot een doorlopend belang voor partijen dient, net als bij een huwelijk! Dat belang kan overigens verschillen bij de deelnemende partijen. Waar de ene partij een belang kan zien in samenwerken door bijvoorbeeld data delen ten bate van efficiënte en effectieve uitvoering van zijn wettelijke controleopdracht, kan de andere partij belang hebben bij diezelfde samenwerking om zijn klanten te dienen. Belangen van partijen voor bestendigheid in samenwerking mogen aldus verschillen, maar niet negatief zijn. Je geeft mij informatie, anders krijg je een straf, of controleer ik je vaker, leidt niet tot samenwerking, hooguit tot verstrekken van het vereiste minimum aan informatie.

Met dat in het achterhoofd werkt de Douane veel samen met partijen, steeds ten dienste van een of meer van de drie taken van de Douane, A, B en/of C, te verdelen in verschillende categorieën:

- De opdrachtgever - opdrachtnemer relatie, waarbij de Douane zijn wettelijke taken ABC (afdracht, bescherming, concurrentiekrachtversterking) uitvoert voor acht opdrachtgevende Ministeries.
- Coordinated border management, waarbij handhavingsdiensten, zoals de NVWA, ILT en Belastingdienst, samenwerken, ingegeven vanuit een belang in verhoging van de effectiviteit van de handhaving, efficiency van de organisatie of ter verbetering van de dienstverlening voor het bedrijfsleven door het optreden van de overheid als één.
- Samenwerking met individuele marktpartijen ten bate van de handhaving, compliance-gericht toezicht, in principe op basis van hergebruik voor handhavingsdoeleinden van gegevens die ondernemingen om bedrijfseigen redenen genereren, beheren en controleren.
- Tripartite dialoog van overheden, bedrijfsleven in de gehele logistieke keten en onderzoeks- en wetenschappelijke instellingen, op de terreinen onderwijs, onderzoek/innovatie en optimalisatie van de logistiek.

Al deze samenwerkingsvormen zijn bij de Douane actief, soms meer, soms minder succesvol.
In het OOD, het opdrachtgever- opdrachtnemer-overleg wordt de opdracht voor de Douane bepaald. De belangen voor continuïteit liggen voor de hand. De opdrachtgevers willen dat 'hun' wetgeving op het gebied van landbouw, economie, gezondheid op een doeltreffende wijze wordt gehandhaafd. Voor de Douane moet dit uitvoerbaar zijn. Alhoewel sprake is van een verschillende focus, binden deze belangen duurzaam de samenwerking.

Handhavingsorganisaties werken samen bij het grensoverschrijdende goederenverkeer. Ze willen elkaar niet in de weg lopen dat wil het bedrijfsleven ook niet, want dat leidt tot oponthoud. Bedrijven willen graag een single window, één loket voor het vervullen van formaliteiten. En een one-stop-shop; als we controleren, dan doen we dat samen, tegelijkertijd, op dezelfde plaats. Stabiliteit van die samenwerking is niet zo vanzelfsprekend. Dat hangt namelijk af van de primaire doelstellingen van de organisatie. Voorbeelden van samenwerking zijn het Joint Inspection Center op Schiphol en de Rijks Inspectie Terminal te Rotterdam. Een controlegebouw waar alle handhavingsdiensten samenwerken in de uitvoering van controles, ingericht in nauwe afstemming met de mainport-logistiek. Maar waar bij de Douane concurrentiekrachtversterking een kerntaak is, richten andere organisaties zich meer op hun handhavingstaken en ligt er druk op de uitvoering. Dat maakt een bredere kijk op de effecten op de handel soms lastig. Omdat die belangen niet direct verenigbaar lijken, halen we minder uit die samenwerking dan gewenst. Dat vraagt dus om regelmatige revitalisering van de samenwerking; een onderliggende doorlopende business case is nog een zoektocht.

Met individuele bedrijven samenwerken doet de Douane onder het concept geautoriseerde marktdeelnemer, een vorm van certificering die een compliance standaard waarborgt. Kern hiervan is dat ondernemingen om bedrijfseigen redenen hoge standaarden hanteren, bijvoorbeeld omdat ze hun klanten een bepaald kwaliteitsniveau beloven, zoals Starbucks: 'we control our coffee from the crop to the cup'. Belofte maakt schuld, de klant rekent de leverancier af op die belofte, en de Douane lift in het toezicht mee op die belofte. Werkt die samenwerking altijd en altijd goed? Zeker niet. Want komt die klantbelofte overeen met het belang dat de maatschappij dan wel de wetgever heeft? En kan de Douane er dan gepast mee omgaan als het bedrijf toch een fout maakt en die niet zelf ontdekt? Als het bedrijf een bepaalde foutmarge accepteert, durft de overheid dat dan ook? Het blijkt dat het samenspel nog niet zo vanzelfsprekend is als in de wetgeving voor authorised economic operator (AEO)[1] is opgenomen en dat de overheid er veelal een 100%-filosofie op nahoudt, die amper tot geen ruimte lijkt te bieden voor compassie naar bedrijven.

Vruchtbaar is de tripartite dialoog; partijen vinden elkaar gemakkelijk. Behoeften aan kennis in de vrije sector en bij het openbaar bestuur liggen gelijk, inhoudelijk komen de competenties van de douaneprofessional bij Douane en bedrijf in de logistiek zelfs voor zo'n 80% overeen. En kennis is een lifeline voor elke organisatie. Dus samen onderwijs ontwikkelen en door kennisinstellingen laten verzorgen geeft een constante impuls aan samenwerking. Innovatie gaat samen waar de behoeften gelijk liggen. Voor wetenschapsinstellingen is dit een kerntaak, dus de business case is eenvoudig te identificeren. Maar wil de overheid wel altijd innoveren? Is er voldoende druk op een noodzaak tot veranderen? Als je veel personeel hebt en behoefte hebt aan meer, zou dat wel eens contrair kunnen werken op innovatie. En de logistieke sector: druk op de daily routine is zo hoog, dat er amper tot geen ruimte is voor innovatie. Dus alhoewel er een gemeenschappelijke behoefte lijkt tot samenwerking, liggen er toch oorzaken die partijen daarvan weerhouden. Optimaliseren is voor logistiek en Douane daarentegen een behoefte die in de genen zit: bij bedrijven vanwege kostenreductie en verhoging voorspelbaarheid en de Douane wil met minder capaciteit meer doen. En, bij de Douane is concurrentiekrachtversterking ook een kerntaak, dus die loopt parallel met de logistieke behoefte.

Data delen is samenwerken. Is er een verplichting tot het verstrekken van data, dan is dat geen delen. Immers tegenover een verplichting staat vaak een sanctie; dat is geen samenwerken, dan is er ongelijkheid in de belangen. Samenwerken vereist een wederzijdse 'driver', continuïteit in samenwerking vraagt om een doorlopende business case. Dat geldt dus ook als je het delen van informatie circulair toezicht noemt.

Met deze noties werkt de Douane aldus veel samen met overheden en bedrijven. Gericht op een effectieve en efficiente invulling van de taken ter versterking van de juiste afdrachten aan de schatkist, de versteviging van de bescherming van de samenleving en de bevordering van de concurrentiekrachtversterking.

De goederenstroom van de Douane wordt daarbij onderverdeeld in drie stromen, groen, geel en blauw, die alle in meer of mindere mate bouwen op samenwerking. Groen is gericht op de gecertificeerde bedrijven In ruil voor hun transparantie lift de Douane in de handhaving in belangrijke mate mee op hun compliance-waarborgen. En controles worden in ruil daarvoor minder in de logistiek, maar meer in de bedrijfsadministraties verricht. Geel is gericht op ketenbenadering: de logistieke en verladende partijen delen data, bij voorkeur vanaf de bron. De Douane heeft daardoor eerder en beter zicht op de (risico's van de goederen en de voorspelbaarheid van de logistiek kan daardoor worden verhoogd. En blauw, de resterende goederenstroom, vraagt weliswaar vaak om 'klassieke' interventies, veelal fysieke controles, maar de Douane werkt daarbij intensief samen met andere handhavers om de hinder voor de logistiek zo laag mogelijk te houden.

De komende jaren neemt het belang van samenwerken, delen van informatie, snel toe, vanwege de grote volumegroei die wordt verwacht. E-commerce, wijzigende wetgeving, toenemende informatiestromen in een digitale omgeving, vragen om een meer data-gedreven dan transactie-gedreven aanpak. Het belang van blijvend identificeren van de juiste drivers om de samenwerking bestendig te houden, neemt aldus alleen maar toe. Circulair toezicht? Je moet het dus gewoon doen!

[1] Het AEO Certificaat (Authorised Economic Operator) is een certificaat dat door de Douane wordt afgegeven aan bedrijven die internationaal actief zijn.

# De verhouding tussen “de menselijke maat” en het “freies Ermessen” van de inspecteur[1]

door Marc van Elk

## Inleiding

Toen ik gevraagd werd om voor dit themanummer van Informatief een stukje te schrijven in het kader van “circulair toezicht’ moest ik wel even achter mijn oren krabben; ik had nog niet eerder van die term gehoord. Gelukkig bleek uit het toelichtende stuk van de VHMF (elders opgenomen in deze Informatief) “circulair toezicht” een door de VHMF zelfbedachte prikkelend bedoelde term te zijn, met het oog op het symposium in april. De (nog) niet bestaande term is bedoeld om aan te zetten tot het samen nadenken over toezicht. De menselijke maat is een belangrijk element van het circulaire toezicht, zo lees ik in het stuk van de VHMF.

Ook in de kamerbrief “versterken besturing Belastingdienst“ van 11 januari 2020 wordt als vierde interventiegebied opgenomen: “Een cultuur met oog voor de menselijke maat en een veilige werkomgeving”. De kamerbrief kondigt verder aan dat “de menselijke maat” onderdeel gaat uitmaken van het cultuurprogramma.

De term menselijke maat heeft een logisch-prettige connotatie, maar is inhoudelijk nogal vaag. Reden genoeg om er eens wat gedachten aan te wijden.
Mijn bijdrage aan dit themanummer beoogt het begrip menselijke maat in te kaderen, betekenis te geven, binnen het freies Ermessen van de inspecteur. Door de koppeling van “menselijke maat” aan “freies Ermessen” wordt namelijk verbinding gelegd met het vaktechnische kader waarbinnen in het toezicht geacteerd moet worden. Op die manier kan voorkomen worden dat zich, als gevolg van een door ieder verschillend gevoelde ‘menselijke maat’, onbedoeld willekeur ontwikkelt of contra legem gehandeld wordt.

## Wiens maat is menselijk?

Staat iedereen helder voor ogen wat de menselijke maat is? Voor de één kan dat een andere inhoud hebben dan voor de ander. Wat ik redelijk vind, hoef jij niet redelijk te vinden. Daarmee ontstaat het risico op willekeur, contra legembeslissingen en het loslaten van een gelijke behandeling.

Het is van belang dat “meer oog voor de menselijke maat” zich niet ontwikkelt tot een persoonlijke appreciatie van fiscale wetgeving, een eigen gevoel van redelijkheid van de (toepassing van de) regelgeving. De redelijkheid van de wet is in veel gevallen namelijk al door de wetgever beoordeeld en onttrekt zich dus aan het uitvoeringskader voor de Belastingdienst. Dat kan onder meer worden afgeleid uit de hardheidsclausule, die alleen van toepassing is op onbillijkheden die door de wetgever niet zijn voorzien. In de praktijk is het risico dat de menselijke maat tot subjectieve waarderingen gaat leiden niet te verwaarlozen.

## Koppeling aan kader van het freies Ermessen

Door de koppeling van “menselijke maat” aan “freies Ermessen” wordt verbinding gelegd met het vaktechnische kader waarbinnen geacteerd moet worden. Het brengt de menselijke maat binnen onze professionele beslisruimte.

Met het freies Ermessen wordt de binnen de vaktechnische kaders (wet, beleid en jurisprudentie) bestaande handelingsvrijheid van de inspecteur bedoeld. Binnen zijn handelingsvrijheid maakt de inspecteur, gelet op het strategisch gewenste doel van zijn handelen een keuze in de mogelijkheden. Het bestaan of de omvang van de handelingsvrijheid is dus niet afhankelijk van een subjectieve inschatting of de notie van een “menselijke maat”, maar is een vaktechnisch bepaald objectief gegeven.

De beslisruimte “freies Ermessen” van een bestuursorgaan laat zich splitsen in “beoordelingsruimte” en “inhoudelijke ruimte”. Beoordelingsruimte betreft de vraag of de wetgever (en regelgever) ruimte heeft gelaten aan de inspecteur om zelf te beslissen of hij al dan niet van zijn bevoegdheid gebruik wil maken.
De beoordelingsruimte is kleiner naarmate de wetgever exacter heeft omschreven onder welke condities de inspecteur van zijn bevoegdheid gebruik moet of mag maken.

[1] Met de inspecteur bedoel ik steeds ook de ontvanger.

Als de inspecteur van zijn bevoegdheid gebruik maakt, is vervolgens de vraag aan de orde of en in hoeverre er ruimte zit in "hoe" de bevoegdheid wordt gehanteerd. Dit noemen we de "inhoudelijke ruimte". Naarmate de wetgever de inhoud van het te nemen besluit exacter heeft voorgeschreven, neemt deze "inhoudelijke ruimte" voor de inspecteur af.

De beoordelingsruimte in de bevoegdheid al dan niet een aanslag inkomstenbelasting op te leggen is bijvoorbeeld geregeld in artikel 9.4 Wet inkomstenbelasting 2001. Uit het woordgebruik blijkt dat er geen beslisruimte is: 'Een aanslag wordt vastgesteld indien: (...)'. Er is geen beoordelingsruimte. De beoordelingsruimte voor de inspecteur al dan niet een vraag aan een belastingplichtige te stellen die van belang kan zijn voor de belastingheffing, is groot. Artikel 47 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) luidt immers: 'Een ieder is gehouden desgevraagd aan de inspecteur: a. de gegevens en inlichtingen te verstrekken (...).' Uit het woord 'desgevraagd' blijkt dat het een wilsbesluit van de inspecteur is dat bepaalt of de bevoegdheid wordt ingeroepen. Ook de inhoudelijke ruimte van deze laatste bevoegdheid is heel groot. Artikel 49 Awr bepaalt namelijk dat de wijze waarop de informatie moet worden aangeleverd 'ter keuze van de inspecteur' is en binnen een door hem te stellen termijn.

Waar de inspecteur freies Ermessen heeft (beoordelings- of inhoudelijke ruimte), spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rol. Anders gezegd: als de inspecteur wat te kiezen heeft, moet hij een afweging van belangen maken. In die afweging van belangen moet naar mijn mening zich "oog voor de menselijke maat" weerspiegelen. Belangrijk freies Ermessen zit bijvoorbeeld in de vraag of we iets aannemelijk vinden of daar bewijs van willen en hoe diepgaand dan. Ook de beoordelings- en inhoudelijke ruimte om aan onzekerheden al dan niet een eind te maken met een vaststellingsovereenkomst is groot, zeker in de praktijk van GO. Ten slotte noem ik het freies Ermessen dat besloten ligt in de norm een fiscale boete naar hoogte 'passend en geboden' te maken.

## Naar menselijke maat binnen de afwegingen bij gebruik freies Eressen

Het doel, de connotatie van de menselijke maat, kan gevonden worden door in alle fases van fiscale behandeling het freies Ermessen te onderkennen en binnen de eventuele handelingsvrijheid bewuste keuzes te maken. Bij het maken van de keuze binnen de vaktechnisch gegeven handelingsvrijheid zijn principes als responsief handelen, magistratelijkheid en "menselijke maat" leidend. Door binnen het freies Ermessen te blijven, wordt voorkomen dat contra legem wordt gehandeld.

De menselijke maat kent naar mijn mening tevens een communicatieve (en in het verlengde daarvan een dienstverlenende) component. De belastingplichtige wil zich en zijn belang gezien/gehoord weten.
Al enige tijd komen er vanuit de samenleving, politiek en media signalen dat overheidsdiensten bij de uitvoering van hun taken te weinig oog hebben voor de menselijke maat. Denk daarbij vooral aan massale processen die grotendeels gedigitaliseerd zijn. Maar je kunt ook denken aan situaties waarin het fiscale proces als een economisch productieproces is opgeknipt in losse stukken (aangestuurd met gedetailleerde instructies). Er blijft daardoor in de regel slechts beperkt contact tussen burger en overheidsdienst, waardoor de burger het gevoel heeft niet te worden gehoord over zijn individuele omstandigheden en moeilijk zijn of onze fouten kan herstellen die in de geautomatiseerde systemen doorwerken. Dat leidt vervolgens tot onbegrepen beslissingen. De situatie bij Toeslagen in het nieuws is daarvan een sprekend voorbeeld.

Hier komt de theorie van legitimiteit en procedurele rechtvaardigheid om de hoek kijken. Legitimiteit maakt (vrij vertaald) dat burgers beslissingen van een overheid accepteren. Legitimiteit kan steunen op de perceptie van de burger dat de beslissing inhoudelijk juist is en dat men hem daarom accepteert. Vaak kan een burger (bijvoorbeeld de ondernemer waarvan we de aangifte controleren) de fiscaal-juridische juistheid niet goed beoordelen. Onderzoek wijst uit dat legitimiteit dan ontleend kan worden aan de door de burger ervaren procedurele rechtvaardigheid. Denk aan aspecten als het vertrouwen in de persoon die toezicht uitoefent, de kennis - en eerlijkheid – van het proces, de mogelijkheid voor de burger om zijn zienswijze te geven en te ervaren dat die gehoord is et cetera.

## Uitleiding

Een poging om dit alles in verband te brengen met de prikkelende term "circulair toezicht". Ik grijp het element "duurzaam" dat de VHMF noemt aan om een associatie te bedenken. Duurzaam toezicht zou je kunnen vertalen als toezicht (waaronder de interventies die eruit volgen) dat zoveel mogelijk beklijft; interventies die niet vrij snel weer om nieuwe controle of toezicht vragen. Toezicht dat geaccepteerd wordt, omdat het bij de afweging van belangen binnen onze professionele ruimte laat zien dat het oog heeft voor de menselijke maat, waarbij we erin slagen procedurele rechtvaardigheid te laten ervaren. Waarbij daarnaast, uitzoomend, sprake is van gelijke behandeling in gelijke gevallen.

Laten we dus in het toezicht ons steeds van ons freies Ermessen bewust zijn, zodat we op tijd zijn om nog binnen de vaktechnische kaders keuzes te kunnen maken:
- Alleen die zaken controleren die er echt toe doen.
- Magistratelijk kijken naar ontvangen informatie, verzoeken en bezwaren die misschien juridisch niet helemaal optimaal zijn geformuleerd.
- Oog hebben voor de belangen in het proces van degenen wiens verplichtingen wij controleren.
- Responsief zijn: soepel waar het actuele gedrag van de belastingplichtige dit toelaat, doortastend zijn in de gevallen waarin dat nodig is.

Als we er dan ook nog in slagen procedurele rechtvaardigheid te laten ervaren, maken we ons toezicht duurzamer, meer circulair zou de VHMF wellicht zeggen.

# Samen staan voor goed toezicht

door Jane van ‘t Hoff

**Samen staan voor goed toezicht, dat is wat de tien rijksinspecties drijft om gezamenlijk een Inspectieraad te vormen. Het moge duidelijk zijn dan met het woordje ‘samen’ niet wordt bedoeld dat alle inspecties op dezelfde manier te werk moeten gaan of beter maar kunnen worden samengevoegd tot één rijksinspectie.**

De Inspectieraad bestaat nu officieel bijna 15 jaar en als één ding duidelijk is geworden, dan is het wel dat het niet van belang is of je altijd samen door één deur kunt, maar wel dat je elkaar weet te vinden en kennis en ervaring met elkaar kan delen over de algemene thema’s van goed toezicht. Het is nu eenmaal heel anders om de kwaliteit van het onderwijs op een school te inspecteren dan om toezicht te houden op de rij- en rusttijden van vrachtwagenchauffeurs. Gelukkig mag dit verschil er zijn en is dit bij verschillende inspecties belegd. Dat betekent dat je mensen met specifieke kennis van het domein kunt inzetten en dat het toezicht kan worden aangepast naar wat het meest passend en effectief is voor dat domein.

## Gezamenlijk leren

Naast de verschillen, zijn er ook algemene vraagstukken rond goed toezicht waar alle inspecties in hun werk tegenaan lopen. Zoals: hoe maak je een goede risicoanalyse, hoe verdeel ik mijn capaciteit over het domein waar ik toezicht op moet houden, hoe ga je om met het openbaar maken van inspectieresultaten en welke interventies werken in welke situaties het beste? De onafhankelijkheid van een inspectie bij de beoordeling en het uitbrengen van rapportages is ook zo’n actueel vraagstuk dat alle inspecties raakt. Het is goed om over dit soort vraagstukken met elkaar van gedachten te wisselen en er zo gezamenlijk van te leren. De Inspectieraad maakt gebruik van Bureau Inspectieraad om dit proces van inspireren, uitwisselen en leren te faciliteren.

## Toezichtbeleid

De activiteiten van Bureau Inspectieraad bestaan grofweg uit drie pijlers. Ten eerste het politiek-bestuurlijke deel. Hierbij gaat het om de grote lijnen van het algemeen toezichtbeleid. Denk aan contacten met de ministeries van BZK en EZK die een systeemverantwoordelijkheid hebben voor toezicht, aan de voorbereiding van het overleg van de SG’s die toezicht in hun portefeuille hebben en het onderhouden van contacten met andere stakeholders zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman.

## Academie voor Toezicht

De tweede pijler is de Academie voor Toezicht (AvT). De AvT ontwikkelt en verzorgt leertrajecten voor collega’s van alle inspecties. Zo is er het Leertraject Startende Inspecteurs waar alle beginnende inspecteurs kennis maken met de basisbeginselen van het toezicht en tegelijkertijd de overeenkomsten en verschillen tussen hun inspecties verkennen. Naast de leertrajecten staan kennis en wetenschap centraal in de Academie. Er worden kennisbijeenkomsten georganiseerd voor alle inspecties en er is een Wetenschapsagenda Toezicht ontwikkeld waarbij wetenschappers van allerlei disciplines worden uitgedaagd om onderzoek te doen op het gebied van toezicht en mogelijke innovaties op dat vlak.

## Programma Innovatie Toezicht

De derde pijler is het Programma Innovatie Toezicht. Vooral in dit programma is de opzet van de huidige samenwerking tussen de rijksinspecties in de Inspectieraad goed zichtbaar. Het programma is opgezet, omdat duidelijk was dat alle inspecties bezig zijn met het zoeken naar de rol die toezicht in de huidige maatschappij zou moeten vervullen. De opkomst van digitale platforms, de vervaging van grenzen en de mogelijkheden van sociale media zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen waar ook de inspecties

aandacht voor moeten hebben. De rijksinspecties leveren een belangrijke bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen door stimulerend, corrigerend en reflectief te handelen. Een zelfbewuste houding en een zelfstandig en zichtbaar optreden in de samenleving zijn daarvoor een randvoorwaarde. Zo kunnen ze door de dagelijkse interactie met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties betekenisvol bijdragen aan het vertrouwen tussen burgers en bedrijven en dat van burgers en bedrijven in de overheid.

Alle rijksinspecties zijn bezig om deze veranderende rol te vertalen naar vernieuwde vormen van toezicht. Dit vraagt om innovatie van de werkprocessen, het vergroten van het adaptieve vermogen van de inspecties en om een stevige inzet op de professionalisering van de inspectie. Deze innovatie krijgt vorm binnen de individuele inspecties. Door bijvoorbeeld andere werkwijzen, andere vormen van toezicht, een ander soort professionals, andere vormen van aansturing, ruimte voor experiment en co-creatie. Kortom: durven denken en doen buiten de bestaande kaders.

Het gezamenlijke programma moet dienstbaar zijn en bijdragen aan die innovatieslag van de inspecties. De kracht van de samenwerking tussen de toezichthouders gebruiken om de veranderingen binnen de individuele toezichthouders te versterken en te ondersteunen: dat is het doel en de ambitie van het programma Innovatie Toezicht.

## Programma nader bekeken

Het Programma Innovatie Toezicht kent drie lijnen:

1) *Maatschappelijke dialoog over toezicht*. Wat verwacht de buitenwereld van toezicht en hoe zien zij de rol van toezicht? Hierover wordt het gesprek aangegaan met burgers, wetenschappers, bedrijven, experts, journalisten, politiek enzovoorts.
2) *Nieuwe technieken en nieuwe samenwerkingen*. Binnen deze lijn is er aandacht voor hoe ontwikkelingen als digitalisering, robotisering en de netwerksamenleving gevolgen hebben voor de rol en de positie van de inspecties. Experimenteren met nieuwe technologieën, datascience en AI, maar ook nieuwe vormen van samenwerking, zoals co-creatie, wordt vanuit deze programmalijn geïnitieerd, gestimuleerd en gefaciliteerd.
3) *Professionalisering*. Welke professionele competenties en achtergronden zijn nodig voor het toezicht van de toekomst? Wat hebben medewerkers en organisaties daarvoor nodig? Deze vragen worden verkend binnen deze lijn.

## Krachten bundelen, maar geen eenheidsworst

In dit programma wordt de bedoeling van de Inspectieraad nog eens goed zichtbaar. Inspecties ontmoeten elkaar op de vraagstukken voor goed toezicht en helpen elkaar en het toezicht hierdoor een stap verder. Geen eenheidsworst dus, maar wel krachten bundelen. En het mooie is, steeds meer andere toezichthouders weten de Inspectieraad te vinden als collectief en zijn bereid hun kennis en ervaringen over toezicht te delen. De gezamenlijke rijksinspecties en markttoezichthouders zoeken elkaar sinds een jaar bijvoorbeeld steeds vaker op. Dit maakt de uitwerking alleen maar krachtiger.

### De Inspectieraad bestaat uit de volgende leden:

- Agentschap Telecom
- Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Inspectie Veiligheid Defensie
- Inspectie Justitie en Veiligheid
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen

### Agendaleden

- Inspecteur-generaal der Krijgsmacht
- Belastingdienst/Douane
- Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

# Deugdelijk toezicht

door Leo Stevens

**Over welke vorm van toezicht je ook spreekt, in een deugdelijke toezichtrelatie staat de bereidheid centraal dat betrokkenen elkaar in de ogen kijken. Toezicht op de naleving van regels, of liever gezegd, op de geldende omgangsvormen, komt het beste tot haar recht in een sfeer van vertrouwen. Wanneer de regels van bovenaf zijn opgelegd, is de wijze van handhaven een bijkomend aandachtspunt.**

Belangrijk in dit soort processen is de menselijke maat in acht te nemen. Ik herinner mij de verbaasde, ietwat meewarige blikken van journalisten toen ik de taak aanvaardde als voorzitter van de kabinetscommissie Aanpak van Regeldruk. Dat herhaalde zich bij de commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst. Hun openingsvraag hoe ik dacht de klus te klaren, beantwoordde ik met een tegenvraag. 'Hoe voeden jullie je kinderen op?' Journalisten zijn doorgaans niet gecharmeerd van zo'n wedervraag, maar zo konden we wel sneller doordringen tot de kern. Het gaat immers niet alleen over de wijze waarop de regels tot stand komen, maar ook hoe ze worden geïnterpreteerd, nageleefd en gehandhaafd.

Evenals een deugdelijke opvoeding de meeste kans van slagen heeft als er een vertrouwensband kan worden opgebouwd, is dat het geval bij overheidstoezicht. Vandaar dat ik nog steeds veel waardering heb voor de moedige paradigmashift die de Belastingdienst in 2005 met het Horizontaal Toezicht heeft ingezet. Natuurlijk wordt een dergelijk proces meteen gejuridificeerd en ontstaat discussie over de vraag hoe dat alles moet worden geformaliseerd. Daarom koppel ik steeds terug naar de essentie: hoe voed je je eigen kinderen op? De eigen gezins- en regelcultuur zegt immers iets over je behoefte aan autoriteit en formaliteit. Op institutioneel niveau is dat relevant voor de mate van rechtsstatelijkheid die van de overheid wordt verwacht, waarbij de behoefte aan rechtvaardigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid het gewenste evenwicht moet brengen.

Binnen de werkprocessen van de Belastingdienst komt die balans tot uitdrukking in de lijfspreuk van de inspecteursvereniging: 'Fortiter in re, suaviter in modo' ofwel 'Krachtig in de zaak, maar gematigd in de aanpak'. Het is de leidraad voor de wijze waarop inspecteurs omgaan met hun professionele verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de democratisch opgelegde regels. De eis van rechtsstatelijkheid noopt niet tot rigide toepassing van de regels, maar geeft ruimte voor professionele empathie en zorgzaamheid. Daarom is het freies Ermessen van de inspecteur, mits verantwoord toegepast, geen bedreiging, maar juist een zegen voor de rechtsorde. Ook hier voert de vergelijking met de opvoedingstaak in het gezin tot dieper inzicht. Het toont hoe ouderlijke macht zich verhoudt tot ouderlijke gezag en hoe gedragspatronen in meer of mindere mate steunen op respect en vertrouwen.

Terecht stelt de symposiumcommissie dat de afzonderlijke vormen van toezicht – bijvoorbeeld aanslagregeling of een boekenonderzoek – niet op zichzelf staan, maar de basis

vormen voor de wijze waarop je als toezichthouder en burger/bedrijf nu en in de toekomst met elkaar omgaat. Wederzijds vertrouwen en de 'tone at the top', zoals dat past bij horizontaal toezicht, zijn bepalend voor de bestendigheid van die relatie.

Dat geldt trouwens ook voor het circulaire toezicht, dat door de commissie is gekozen als themaonderwerp van het symposium. Zij doelt daarmee op de verbindende samenwerking van (semi-)overheidsorganen en aan de overheid gelieerde partijen op het gebied van toezicht om zodoende een leercirkel te ontwikkelen. Daarin kunnen ervaring, technologische knowhow en beschikbare kennis omtrent gedigitaliseerde werkprocessen worden uitgewisseld, verder uitgebouwd en via kwaliteitsimpulsen steeds effectiever worden gemaakt.

Ook hier past een vergelijking met de gezinsverhoudingen. Ouders moeten steeds met elkaar afstemmen om een gemeenschappelijke lijn aan te houden, zodat de kinderen beter weten waar ze aan toe zijn en ouders niet tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld (...dan vraag ik het wel aan mama, want die vindt het wél goed...). De opvoeding van de kinderen vereist de wederzijdse bereidheid van alle betrokkenen mee te groeien met de actuele omstandigheden en steeds in gesprek te blijven ter wille van een continue afstemming tussen de gesignaleerde gedragskenmerken en gerechtvaardigde verwachtingen.

Marcel Pheijffer noemde in zijn FD-column van 13 januari 2020 circulair toezicht een jeukwoord dat snel aan betekenis verliest. Ik til minder zwaar aan de precieze benaming. Ik heb juist steeds gepoogd onbedoelde tegenstellingen tussen horizontaal toezicht, responsief toezicht of circulair toezicht te overbruggen door te spreken over 'vertizontaal toezicht'. Handel naar de menselijke maat die een deugdelijke opvoeding kenmerkt. Geef het vertrouwen de ruimte die het verdient en treed bestraffend op daar waar het moet.

Kunnen we dit vastleggen in gedetailleerd uitgewerkte regels? Nee, en wie dat wenst heeft kennelijk weinig opvoedingsdilemma's gekend en weinig gevoel voor dynamiek.

**Vind jij het ook belangrijk dat de stem en de belangen van de werknemers op een positieve manier worden meegewogen in besluitvorming door de werkgever? En, wil jij vanuit die gedachte meepraten en adviseren over beleid en organisatie? Meld je dan nu aan voor de OR GO. De VHMF zoekt leden om namens de CMHF zitting te nemen in de OR GO. Je kan je aanmelden door een e-mail te sturen naar secretaris@VHMF.nl. Geef daarin ook kort aan waarom je in de OR GO wil deelnemen. Geef tevens aan bij welke directie en op welk kantoor je werkzaam bent. Wil je eerst meer weten? Bel dan met Dennis Baegen op 06 - 46 39 63 83.**

# (circulair) Handhaven in 10 spreekwoorden

door Marion Kors

**Circulair handhaven? We waren net gewend aan horizontaal toezicht! Maar ik heb een aantal tips die, ongeacht de vorm van toezicht, altijd gelden.**

## 1 (Er is geen) Haarlemmer olie

Toezicht is maatwerk. Er is geen one size fits all. Geen alles omvattend antwoord op de problemen die we dagelijks tegen komen. En zo'n antwoord gaat er – wat ze je ook vertellen - ook nooit komen.

## 2 Schoenmaker blijf bij je leest

Natuurlijk moet het onrecht de wereld uit. Maar wij van blauw – ik beperk mij hier tot blauw, want hoe het zit met de bevoegdheden van groen en rood weet ik zo niet - hebben onze bevoegdheden gekregen ten behoeve van de belastingheffing en inning. Daar ligt ons bestaansrecht. De rest is, of we nu willen of niet, bijzaak. Dus laat je niet voor al te veel niet-fiscale karretjes spannen.

## 3 De beste stuurlui staan aan wal

De politiek verlangt van de belastingdienst dat we klantvriendelijk zijn. Dat we steeds ingewikkeldere wetgeving uitvoeren. Dat we fraude voorkomen en fraudeurs vangen. En dat we bij dat alles voortdurend vastleggen wat we doen. Bij voorkeur in cijfers, ook als het eigenlijk niet in cijfers te vatten is. Wie vraagt zich af wat we kunnen waarmaken? En wat we wíllen waarmaken?

## 4 Wie wind zaait ...

Toezicht is voortdurend keuzes maken. Het kan geen kwaad om daarbij een paar stappen vooruit te denken. En ook even naar de niet-fiscale effecten te kijken. Dat wil niet zeggen dat je je door die niet-fiscale effecten moet laten leiden. Maar je kunt er wel rekening mee houden. En eventueel op voorhand draagvlak zoeken, zodat niet iedereen zich straks afvraagt hoe we de brand (nu weer) moeten blussen.

## 5 Wie de schoen past ...

Wees onbevooroordeeld. Objectieve behandeling is een grondrecht voor onze belastingplichtigen. Maar het is ook gewoonweg effectief. Wanneer je iemand als een boef behandelt, is de kans groter dat hij zich ook als een boef gaat gedragen. En nee, natuurlijk geldt dat niet voor iedereen. Er zijn zeker onverbeterlijke boeven in deze wereld. Maar ook die kun je heel goed vangen zonder bevooroordeeld te zijn.

## 6 (Geen) Mooi weer spelen

Het is o zo gemakkelijk om te zeggen wat iedereen horen wil. Of om te rapporteren wat iedereen lezen wil. Scheelt een hoop gedoe. Maar daardoor verdwijnen doorgaans de problemen niet. Die komen later weer terug. En als je pech hebt zijn ze dan groter en ingewikkelder. En komen ze op een (nog) slechter moment.

## 7 Geen woorden maar daden

Wanneer zijn we klaar met de memo's en vergaderingen over wat we gaan doen en hoe we het gaan doen? Kunnen we niet gewoon aan de slag? En dan uiteraard met gezond verstand. Niet als de spreekwoordelijke olifant, maar het hoeft ook weer niet als egeltjes.

## 8 Goed voorbeeld doet goed volgen

Transparant en integer handelen geldt niet alleen voor belastingplichtigen en ambtenaren, maar ook voor onze werkgever. En voor de wetgever. En vanzelfsprekend voor politici...

## 9 Wie zijn billen brandt...

Het duurt meestal even voor het duidelijk wordt, maar het nonchalant negeren van de adviezen van onze vaktechniek blijft zelden zonder consequenties. En dat is niet op te lossen door die adviezen dan maar niet te vragen. We zijn geen koekjesfabriek. We zijn een toezichthouder met wetgeving die met het jaar ingewikkelder wordt.

## 10 Wat Jupiter mag (mogen wij, net als het rund, ook niet)

De wet geldt ook voor ons. Ook in die gevallen waarin we vinden dat er hele goede redenen zijn om die wet opzij te zetten. Dit hoef ik verder niet uit te leggen, toch?

# A closer look at tomorrow

door Lonneke van Sleuwen, Haakon Reesing, Lisa Maassen en Albert van Steenbergen (Concerndirectie Innovatie en Strategie)

De Belastingdienst denkt na over morgen en overmorgen en stelt zich in dat verband een aantal fundamentele vragen. Welke maatschappelijke trends en ontwikkelingen komen op ons af, welke beelden en verwachtingen bestaan er in de samenleving over de toekomstige Belastingdienst, over welke mensen en middelen zullen we straks kunnen beschikken en hoe gaan andere, vergelijkbare organisaties met deze vragen om? Op deze vragen zoekt de Belastingdienst een antwoord via een breed opgezette trendverkenning in het kader van de Strategische Heroriëntatie Belastingdienst (SHBD).
Tijdens het vorige VMHF-symposium is geschetst hoe een trendverkenning wordt uitgevoerd. In dit artikel gaan we in op de resultaten.

## Strategische dialoog over de toekomst van de Belastingdienst

De Concerndirectie Innovatie en Strategie organiseert een breed opgezette trendverkenning in het kader van de Strategische Heroriëntatie Belastingdienst. Dit onderzoek zal voeding geven aan de strategische dialoog over de toekomst van de Belastingdienst door:

- Inzicht te verwerven in relevante ontwikkelingen die op de Belastingdienst af kunnen komen;
- Mogelijke kansen en bedreigingen te formuleren voor de Belastingdienst op de (middel)lange termijn.
- Mogelijke handelingsperspectieven voor de Belastingdienst te formuleren

De strategische dialoog beoogt ertoe bij te dragen dat de Belastingdienst kan inspelen op ontwikkelingen die op de Belastingdienst afkomen. De strategische opties die deze dialoog oplevert kunnen vervolgens worden omgezet in handelen zodat de organisatie daadwerkelijk wordt voorbereid op de toekomst.

## Ontwikkelingen die relevant zijn voor de Belastingdienst

Via een analyse van de beschikbare kennis in wetenschappelijke literatuur en andere kennisdocumenten, interviews met experts (externe respondenten) en workshops met vertegenwoordigers van de verschillende directies van de Belastingdienst (interne respondenten) zijn maatschappelijke trends benoemd die zich in de toekomst voor kunnen doen en die belangrijk zijn voor de Belastingdienst. Daarbij is de aandacht gericht op zeven maatschappelijke domeinen: Politiek, Economie, Sociaal-Cultureel, Technologie, Ecologie, Legal en Demografie (PESTELD). Vervolgens werden op basis van deze trends stellingen geformuleerd die een bepaald beeld van de toekomst schetsen. Deze toekomstverwachtingen werden in de vorm van stellingen voorgelegd aan de respondenten.

**Stellingen over de toekomst, horizonjaar en impact**

Interne respondenten (Belastingdienstmedewerkers) kregen per stelling een viertal vragen voorgelegd; hoe groot is de impact van deze ontwikkeling voor de omgeving waarin de Belastingdienst opereert (werkveld), hoe groot is de impact voor de werkprocessen van de Belastingdienst zelf, hoe groot schat je de kans in dat deze voorspelling werkelijkheid zal worden en wanneer denk je dat dit (eventueel) zal gebeuren? De stellingen hanteren telkens een grens van 30% als kantelpunt om aan te geven dat het om wezenlijke veranderingen gaat. De stellingen die naar verwachting van interne respondenten de grootste impact zullen hebben op zowel het werkveld als de werkprocessen van Belastingdienst zijn opgenomen in tabel 1.

Belastingdienstmedewerkers menen dat de stellingen in de tabel zich daadwerkelijk voor kunnen doen. De tabel laat zien dat deze interne respondenten verwachten dat de 'legacy problematiek' van de IT-systemen de grootste impact zal hebben op zowel de belastingheffing (werkveld) als de processen van de Belastingdienst.[1] Daarbij geven de respondenten aan dat deze ontwikkeling nu reeds impact heeft (horizonjaar). Ontwikkelingen die volgens de respondenten, over vijf tot tien jaar grote impact zullen hebben op zowel het werkveld als de processen van de Belastingdienst zijn, in volgorde van grootte van impact; afdracht direct bij transactie; vervaging onderscheid ZZP/werknemer; handhavingsacties vinden plaats in en met andere landen; internationale platformen en web shops worden belangrijk voor de Nederlandse economie.

Een ontwikkeling die niet zozeer voor het werkveld van de Belastingdienst grote impact zal hebben, maar wel voor de werkprocessen van de Belastingdienst zelf is de verwachting dat 30% van de vacatures van de Belastingdienst langdurig open blijven staan doordat weinig mensen solliciteren bij de Belastingdienst.[2] Als horizonjaar voor dit scenario geven respondenten 2020 aan. Dit betekent dat men verwacht dat op korte termijn vacatures bij de Belastingdienst moeilijk gevuld kunnen worden.

## Onwaarschijnlijke scenario's

In een vervolgfase werd een aantal externe experts gevraagd te reflecteren op de inschattingen van de Belastingdienstmedewerkers. Daarbij ging de aandacht vooral uit naar ontwikkelingen met een grote impact. De respondenten uit de Belastingdienst hebben van een zevental stellingen aangegeven dat zij nooit werkelijkheid zullen worden. Zij achten deze ontwikkelingen klaarblijkelijk (zeer) onwaarschijnlijk. In termen van de externe experts lijken ze buiten de denkkaders van de interne respondenten te vallen.

> Ervaring in trendverkenning leert echter dat ook extreme en onwaarschijnlijke scenario's werkelijkheid kunnen worden.

Tabel 2 laat zien dat Belastingdienstmedewerkers het onwaarschijnlijk achten dat de hoeveelheid regelgeving die *jaarlijks* wijzigt fors zal toenemen ten opzichte van de huidige situatie. (Let op! Het gaat bij deze stelling om de *hoeveelheid* regelgeving die *jaarlijks* verandert. Dat strijdt dus niet met de verwachting van respondenten dat er ingrijpende wijzingen zullen optreden in de grondslag van de belastingheffing zoals hierna wordt besproken). Als onwaarschijnlijke scenario's gelden verder, een sterke afname van de belastingmoraal en het scenario dat 30% van de storingen bij de Belastingdienst veroorzaakt zal worden door cybersabotage. Tot slot verwacht men niet dat de Belastingdienst het werk met 30% minder mensen zal moeten uitvoeren.

Ervaring in trendverkenning leert echter dat ook extreme en onwaarschijnlijke scenario's werkelijkheid kunnen

[1] Onder Legacy problematiek wordt verstaan de problemen de ontstaan omdat een organisatie werkt met verouderde automatiseringssystemen. Problemen doen zich voor in het onderhouden van bestaande automatiseringssystemen en het doorvoeren van technische vernieuwingen daarin. Verouderde systemen worden gezien als een erfenis uit het verleden, de wet van de remmende voorsprong lijkt aan de orde.

[2] Deze stelling is niet in de tabel opgenomen omdat daarin uitsluitend stellingen zijn opgenomen die naar de verwachting van respondenten voor zowel het werkveld als de Belastingdienst zelf grote impact zullen hebben.

**Tabel 1. Ontwikkelingen met grote impact op het werkveld en de werkprocessen van de Belastingdienst**

| Stellingen die een toekomstverwachting weergeven | Horizonjaar |
|---|---|
| 1. De legacy problematiek van IT-systemen neemt met 30% toe. | Nu al |
| 2. 30% van de belastingen wordt direct bij de transactie afgedragen (bv. rente, dividend, loonbelasting en btw via blockchain). | 2030 |
| 3. 30% van de Nederlanders staat geregistreerd als zzp'er en de scheidslijn ondernemer/werknemer vervaagt verder. | 2025 |
| 4. 30% van de handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst vindt plaats in en met andere landen. | 2025 |
| 5. 30% van de Nederlandse economie is georganiseerd via (internationale) platformen en web shops. | 2025 |

**Tabel 2. Onwaarschijnlijke ontwikkelingen met een grote impact**

| Stellingen die een toekomstverwachting weergeven | Horizonjaar |
|---|---|
| 1. De hoeveelheid belastingwet- en regelgeving die jaarlijks verandert, neemt met 30% toe | Nooit |
| 2. 30% van de Nederlanders ziet belasting als diefstal en de belastingmoraal neemt af. | Nooit |
| 3. 30% van de storingen bij de Belastingdienst wordt veroorzaakt door cybersabotage. | Nooit |
| 4. De arbeidsmarkt wordt zo beperkt dat de Belastingdienst het met 30% minder mensen moeten doen. | Nooit |

worden. Dat roept de vraag op of deze scenario's niet juist heel belangrijk zijn voor de Belastingdienst. Ze hebben grote impact op zowel het externe werkveld als op de interne werkprocessen van de Belastingdienst als ze tegen hun verwachting in toch werkelijkheid worden. Bovendien is het mogelijk dat ze juist de blinde vlekken van de Belastingdienst weergeven. Externe deskundigen adviseren dan ook om te monitoren of zich signalen voordoen die er op wijzen dat één of meerdere van deze vier onwaarschijnlijk geachte ontwikkelingen zich toch voordoet.

## Veranderingen in het fiscale stelsel

Het door de CD Innovatie en Strategie uitgevoerde toekomstonderzoek richt zich niet alleen op algemene maatschappelijke trends en hun betekenis voor de Belastingdienst, maar ook op de meer specifieke ontwikkelingen die binnen het fiscale stelsel kunnen gaan plaatsvinden. Respondenten uit de Belastingdienst geven aan dat zij belangrijke, fundamentele wijzigingen verwachten in de belastingwetgeving en de uitvoering daarvan. Op de vraag welke belangrijke veranderingen in de fiscale wetgeving zij voorzien werd een diversiteit aan antwoorden gegeven waaruit de volgende majeure ontwikkelingen kunnen worden gedestilleerd.

### Een andere grondslag

Respondenten verwachten dat er nieuwe of aanvullende *grondslagen voor de belastingheffing* zullen komen. Men denkt daarbij aan belastingheffing die de vergroening van de economie stimuleert en een belastingstelsel waarin platformen en nieuwe verdienmodellen uit de digitale economie worden belast. Men verwacht daarbij de introductie van (nieuwe) objectgerichte indirecte belastingen, Europese belastingen en (sommige respondenten) de introductie van een (onbelast) netto basisinkomen. Volgens respondenten heeft het belasten van transacties via (digitale) platformen de grootste impact op de Belastingdienst, gevolgd door de impact van de introductie van een klimaattaks of een digitaks. Deelnemers schatten in dat veranderingen in de belastingheffing als eerste zullen komen op het gebied van het klimaat, gevolgd door wijzigingen in de belastingheffing ten aanzien van 'gebruik in plaats van bezit' en belastingheffing over transacties via digitale platformen.

### Toenemende of afnemende complexiteit

Doordat de samenleving, het internationale speelveld en de samenstelling van het inkomen van particulieren complexer worden, verwachten respondenten enerzijds dat ook de fiscale wet- en regelgeving en uitvoering complexer zullen worden. Anderzijds kan de complexiteit van het werk van de Belastingdienst mogelijk juist afnemen door technische mogelijkheden zoals blockchain, kunstmatige intelligentie en de verdergaande automatisering van informatie-uitwisseling en contactmomenten. Ook kan de complexiteit (mogelijk) afnemen door de invoering van (Europese) standaardisering, door defiscalisering en de invoering van een vlaktaks of een basisinkomen. Samenvattend verwachten respondenten dat het met de complexiteit van het belastingstelsel en de uitvoering daarvan twee kanten op kan gaan. Het werkveld van de Belastingdienst zal complexer worden, maar nieuwe technische mogelijkheden kunnen de uitvoering van de werkprocessen ook juist vereenvoudigen.

## Van buiten naar binnen, waarnemingen van externe experts

Aan een negental, niet eerder bij het onderzoek betrokken, externe experts werd gevraagd een algemene reflectie te geven op de bevindingen. Hun verwachtingen sluiten grotendeels aan bij de resultaten uit het onderzoek. Wel geven ze op enkele punten verdieping van de resultaten.

### Van arbeid naar digitale data

De digitale economie van de 21e eeuw maakt steeds minder gebruik van arbeid, maar kent een andere waardebron:

*digitale data*. Steeds meer mensen halen hun inkomsten uit verschillende bronnen. Zij kunnen voor meerdere opdrachtgevers werken, maar ook kunnen zij van hun bezit een verdienmodel maken en hun huis, auto of gereedschap delen via digitale platformen. De digitale economie van de 21e eeuw maakt dus steeds minder gebruik van arbeid, maar kent een nieuwe waardebron: *digitale data*..

**Vermaatschappelijking van de Belastingdienst**
Vermaatschappelijking betekent dat de Belastingdienst steeds meer onderdeel wordt van het maatschappelijke krachtenspel. De sterke en bestendige belastingmoraal maakt het mogelijk voor de Belastingdienst om een cruciale, maatschappelijke rol te vervullen in de transformatie naar een duurzame en digitale economie.[3] Zijn minder complexe positie van neutrale uitvoerder van regels moet daarvoor verlaten worden.

**Ontwikkelingen in het fiscale werkveld**
Kunstmatige intelligentie zal grote impact hebben op de werkwijze en processen van de Belastingdienst zelf. Een gevolg kan ook zijn dat het spelers in het fiscale werkveld verdringt. Waarom nog naar een belastingadviseur, accountant of advocaat, als er ook digitale diensten beschikbaar zijn die veel goedkoper eenzelfde resultaat leveren. Automatisering van belastingadvies kan ook een nieuwe taak met zich meebrengen voor de Belastingdienst. Belastingplichtigen die digitaal achterblijven, hebben wél behoefte aan hulp of advies en dat zou als een publieke taak aangemerkt kunnen worden.

**Verduurzaming**
Belasting wordt door een aantal experts gezien als een belangrijk instrument in de *verduurzaming* van de economie. Het achterliggende idee is dat het heffen van belastingen op CO2, grondstoffen of vervuiling beslissingen van particulieren en bedrijven kan sturen in de richting van een duurzame economie. Ook grensoverschrijdende vraagstukken zoals klimaatverandering en digitale economie kunnen mede aanleiding zijn voor het veranderen of verschuiven van grondslagen. Internationale samenwerking beïnvloedt dit proces.

**Internationalisering**
In Europees, OECD- en IMF-verband zorgen diverse initiatieven voor nieuwe wet- en regelgeving en verdergaande samenwerking tussen belastingdiensten. Voorbeelden hiervan zijn het bestrijden van belastingontwijking, de doorontwikkeling van *joint audits* en de introductie van de one-stop shop waarbij landen btw innen voor andere landen.

## Afronding

De Belastingdienst denkt na over morgen en overmorgen. Via een brede toekomstverkenning wordt in kaart gebracht welke trends en ontwikkelingen de toekomst kunnen gaan bepalen van de belastingheffing en de Belastingdienst. De resultaten van deze verkenning zijn weergegeven in dit artikel. Duidelijk is geworden dat zowel Belastingdienstmedewerkers als externe experts verwachten dat er grote veranderingen op stapel staan. Die liggen vooral op het gebied van gewijzigde belastingregels, automatisering, internationalisering en verdere vermaatschappelijking van de belastingheffing.

Er is al veel inzicht verworven in de ontwikkelingen waarop de Belastingdienst zich zal moeten voorbereiden. In dit artikel deden we daar verslag van. De toekomstverkenning is een onderdeel van de Strategische Heroriëntatie waarin de strategische dialoog wordt gevoerd over de toekomst van de Belastingdienst. Zo zijn de mogelijke trends vertaald naar enkele *scenario's*. Deze scenario's zijn een hulpmiddel voor de organisatie om strategische keuzes te kunnen maken. Ze maken het mogelijk om vraagstukken van morgen af te zetten tegen verschillende strategische opties voor de organisatie.

[3] Hoewel onvrede in het publieke debat steeds luider klinkt over een gebrek aan transparantie, lage tarieven voor bedrijven, enz. kent Nederland nog steeds een sterke en bestendige belastingmoraal.

# Samenwerken in het toezicht met iCOV

door Corinda Jacobs

**Op het symposium 'Circulair Toezicht, kansen voor handhaving?' brengen we onder andere de samenwerking met andere overheidspartijen in beeld. Vanuit dit perspectief heb ik (Corinda Jacobs) gesproken met mevrouw Audrey Zonneveld, communicatie adviseur bij iCOV. Zij leverde mij de volgende informatie aan[1].**

In 2013 is iCOV[2] opgericht (momenteel 40 medewerkers). Met als doel, het traceren en afpakken van crimineel vermogen, evenals het tegengaan van belastingontduiking en het houden van (financieel) markttoezicht. In Nederland wordt naar schatting jaarlijks bijna 13 miljard euro aan crimineel geld witgewassen[3].

iCOV staat voor infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen[4]. Het is een samenwerkingsverband tussen verschillende overheidsorganisaties dat bijdraagt aan het opsporen en afpakken van onrechtmatig verkregen vermogen. Ook helpt iCOV bij het tegengaan van belastingontduiking, het innen van misgelopen vorderingen van de overheid en het houden van (financieel) markttoezicht. Daarnaast stelt iCOV overheidsorganisaties in staat om betekenisvol te interveniëren. Met andere woorden: organisaties kunnen (bestuurlijke) maatregelen treffen die ervoor zorgen dat belastingontduikers, fraudeurs en witwassers zoveel mogelijk worden gedwarsboomd.

[1] https://icov.rijksweb.nl/ en www.icov.nl

[2] Het gaat om 40 mensen met een achtergrond bij de Belastingdienst, de FIOD, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en de Financial Intelligence Unit (FIU). Het gaat om rechercheurs, forensisch accountants, inspecteurs en invorderaars.

[3] Zie daarvoor ook: https://fd.nl/economie-politiek/1324184/bijna-13-mrd-wordt-er-jaarlijks-witgewassen-in-nederland.

[4] Crimineel vermogen is geld - of andere vermogenscomponenten - dat is verdiend met criminele activiteiten, zoals drugshandel, mensenhandel of fraude. Onverklaarbaar vermogen is vermogen waarover nog geen belasting is betaald. In de volksmond 'zwart geld'. Onverklaarbaar vermogen kan voortkomen uit criminele of frauduleuze activiteiten, maar dat hoeft niet.

**De volgende organisaties zijn aangesloten bij iCOV:**

- Openbaar Ministerie
- Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)
- Belastingdienst/Toeslagen/Douane
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)
- Politie
- Rijksrecherche
- Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU)
- Inspectie Leefomgeving en Transport-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD)
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid-Directie Opsporing (ISZW-DO)
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit- Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD)
- De Nederlandse Bank (DNB)
- Autoriteit Consument & Markt (ACM)
- Kansspel Autoriteit

Als overheidspartners intensief samenwerken en binnen juridische grenzen informatie met elkaar delen, is er eerder en grondiger zicht op de problematiek. Dit stelt deze partners allereerst in staat om hun eigen taken beter uit te voeren omdat ze toegang krijgen tot de relevante informatie van alle partners in het samenwerkingsverband. Dit helpt de Belastingdienst bij een succesvoller inning van openstaande vorderingen , maar is ook hulpvaardig voor politie en justitie bij strafrechtelijke trajecten. Ook markttoezichthouders kunnen met op maat gesneden rapportages hun toezichthoudende taak efficiënter uitvoeren. Dit bespaart niet alleen tijd en geld voor de betrokken organisaties (en dus de overheid als geheel) maar maakt het ook mogelijk om in het kader van preventie eerder gezamenlijk op te treden.

*Hoe gaat iCOV te werk?*
iCOV legt informatie over personen of bedrijven afkomstig van verschillende overheidsorganisaties naast en over elkaar. Dit verwerkt zij in een iCOV rapportage. Het gaat om gegevens die deelnemende partijen zelf hebben gedocumenteerd, maar ook om gegevens van het Kadaster, de Kamer van Koophandel (KvK) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). iCOV stelt op basis van die informatie rapportages samen.
iCOV kan drie verschillende soorten rapportages maken: een iCOV-rapportage Inkomen en Vermogen( iRVI), een iCOV-rapportage Relaties (iRR), of een iCOV-rapportage Thema, (iRT).

## Een iCOV-rapportage Inkomen en Vermogen (iRVI)

Een iCOV-rapportage Inkomen en Vermogen ( iRVI) is een rapportage van de financiële gegevens van een of meerdere personen. Hierin staan adresgegevens, namen van mensen die op dit adres zijn ingeschreven, gegevens over inkomen, banktegoed, eventuele bedrijfsomzet en -winst, aandelenportefeuille, leningen, hypotheken, het bezit van vastgoed, auto's, maar ook of iemand gemeentelijke toeslagen ontvangt, en of iemand een erfenis of schenking heeeft gekregen. Kortom, een totaal overzicht van de financiële situatie van een persoon of personen, inclusief de historie.

*Wat biedt een iRVI?*
Uit deze rapportage blijkt of er aanwijzingen zijn voor het bezit van crimineel verkregen vermogen of vermogen waarover geen belasting is betaald. Iemand heeft bijvoorbeeld nauwelijks inkomen, maar wel twee huizen en een paar auto's in bezit. Daar kán een logische verklaring voor zijn, maar het loont de moeite om dit te onderzoeken. Zeker als de huizen zijn gefinancierd met privégeld uit het buitenland, of op naam staan van een minderjarig kind.
Een andere aanwijzing zou kunnen zijn dat de persoon waarop een verdenking berust oprichter en directeur-grootaandeelhouder van een BV blijkt te zijn. Deze persoon heeft privé een grote lening uit de BV, terwijl deze nauwelijks omzet draait en veel schulden heeft.
Een iRVI kan de vermoedens van criminele of frauduleuze activiteiten net zo goed ontkrachten, bijvoorbeeld omdat uit de gegevens blijkt dat er een andere, legale inkomstenbron is die de vermogenscomponenten rechtvaardigt.

*Waar wordt een iRVI voor gebruikt?*
De iRVI wordt gebruikt om te beslissen of het onderzoek naar een verdacht persoon door een rechercheur of belastinginspecteur wordt uitgebreid en in welke richting verder onderzoek gedaan moet worden. Een iRVI geeft ook een duidelijk overzicht van iemands vermogen; op basis hiervan kan bijvoorbeeld worden bepaald om beslag te leggen op vermogenscomponenten of misgelopen vorderingen alsnog te innen.

## Een iCOV-rapportage Relaties (iRR)

Dit is een rapportage over de formele relaties rondom een persoon, ook wel relatiescan genoemd. In dit overzicht komen de eerstelijns familieleden in beeld, (ex-)partners en mensen waarmee een persoon een zakelijke relatie heeft, bijvoorbeeld werkgevers en andere arbeidsrelaties van de laatste achttien maanden. Maar ook mensen met wie een BV of VOF is opgericht, de eigenaar van een bedrijf waar die persoon aandeelhouder van is, bestuursfuncties van stichtingen en verenigingen, informatie uit de basisvoorziening politiegegevens en eventuele criminele relaties. Een iRR gaat drie lagen diep. Dat wil zeggen: het gaat om de relaties van de onderzochte persoon, de relaties van die relaties en dáár weer de relaties van.

*Hoe ziet dat er concreet uit?*

Bijvoorbeeld de zus van de persoon over wie de relatiescan wordt gemaakt komt in beeld, maar ook haar collega's en alle andere mensen met wie de zus een formele relatie heeft. En vervolgens weer de relaties van de collega van de zus. Het aantal relaties loopt zo natuurlijk enorm op. Het kan in potentie gaan om tienduizenden relaties. Om het overzichtelijk te houden - en vanuit privacy oogpunt - bepaalt iCOV samen met de aanvrager van het rapport welke relaties relevant zijn en welke niet. Simpel gezegd, als de zus van persoon X bij een uitzendorganisatie heeft gewerkt waar 20.000 mensen in dienst zijn, dan is het niet aannemelijk dat zijn zus al die 20.000 mensen kent en al helemaal niet aannemelijk dat persoon X die mensen kent. Alleen betekenisvolle relaties worden getoond. Is zijn zus mede-eigenaar van een kledingbedrijf - en loopt er bij dat bedrijf een onderzoek naar omzetfraude- dan kan de relatie tussen zijn zus en haar zakenpartner wel relevant zijn.

*Wat kan er uit een iRR naar voren komen?*

Stel dat de politie een officiële verdenking heeft dat persoon A een criminele relatie heeft met persoon B. Uit de relatiescan kan bijvoorbeeld naar voren komen dat hun beide partners alle twee een eigen adviesbureau runnen in hetzelfde bedrijfspand. Deze bedrijven zouden gebruikt kunnen worden om crimineel geld wit te wassen. De adviesbureaus kunnen elkaar namelijk "inhuren" en zo crimineel geld witwassen. Uit diezelfde scan kan ook blijken dat het bedrijfspand waar de adviesbureaus zijn gevestigd op naam staan van iemand die al eens veroordeeld is voor fraude. Nog meer reden om deze relaties verder te onderzoeken.
Ander voorbeeld: een persoon wordt verdacht van belastingontduiking. Een relatiescan kan aantonen waar hij zijn zwarte geld verstopt zou kunnen hebben. Zijn partner blijkt bijvoorbeeld een broer te hebben met een bedrijf dat in een zogenoemd belastingparadijs is gevestigd. Een iRR kan de vermoedens van criminele of frauduleuze relaties ook ontkrachten, bijvoorbeeld omdat er geen formele relaties aantoonbaar zijn tussen persoon A en persoon B.

*Waar wordt een iRR voor gebruikt?*

Een iRR geeft mogelijk aanleiding om de formele relaties tussen personen of bedrijven verder te onderzoeken. Na de totstandkoming van een iRR zal altijd aanvullend onderzoek nodig zijn om de informatie te onderbouwen in een dossier voor een eventuele rechtszaak.

## Een iCOV-rapportage Thema, (iRT)

Dit is geen onderzoek naar een bepaald persoon of bedrijf, maar naar een ontwikkeling of trend in een bepaalde regio. Voorbeeld: in een bepaalde wijk van een grote stad komen steeds meer panden op naam te staan van buitenlandse vennootschappen uit paradijzen met een gunstig fiscaal klimaat, zoals de Kaaimaneilanden of de Britse Maagdeneilanden. De politie of de FIOD wil weten hoe groot de omvang van de problematiek in een bepaald geografisch gebied is. Criminelen kunnen deze constructie immers gebruiken om geld wit te wassen. Een iRT wordt dus ingezet om strategisch inzicht te krijgen in een bepaalde problematiek. iCOV kan zo'n rapportage uitvoeren door bijvoorbeeld informatie van het Kadaster en de Belastingdienst naast elkaar te leggen, te vergelijken en te analyseren. Alle gegevens die uit het onderzoek komen zijn geanonimiseerd en kunnen dus in eerste instantie niet worden herleid naar een persoon of bedrijf. Een uitkomst van een iRT zou kunnen zijn: in deze regio, of in dit postcodegebied, is een x-aantal personen of bedrijven actief dat het vastgoed heeft gefinancierd via een bedrijf dat is gevestigd op de Britse Maagdeneilanden terwijl de eigenaren ogenschijnlijk geen officiële inkomsten hebben . Op basis van zo'n uitkomst kan de politie of FIOD besluiten verder onderzoek te doen.

*Wie mogen een iCOV-rapportage aanvragen?*
Een iCOV-rapportage is zeer privacygevoelig, omdat het zowel strafrechtelijke als fiscale informatie bevat. Alleen mensen binnen de aangesloten organisaties met een bijzondere bevoegdheid kunnen een rapportage aanvragen. De functie en de taak van de aanvrager heeft invloed op de hoeveelheid en de verscheidenheid aan informatie die over een persoon mag worden weergegeven. Met andere woorden: niet iedere bevoegde ambtenaar kan een complete rapportage aanvragen. Een inspecteur of invorderaar van de Belangdienst, mag binnen een lopend onderzoek, een aanvraag doen voor en iCOV-rapportage. Maar in deze rapportage mag geen informatie uit politiedossiers worden opgenomen. Voor verzoeken vanuit de politie, waarbij alle iCOV-bronnen worden geraadpleegd, is altijd een vordering van de Officier van Justitie nodig.

*Kunnen de bevoegde medewerkers van de betrokken organisaties zomaar een iCOV-rapportage aanvragen?*
Nee, zeker niet. iCOV kan alleen in opdracht een rapportage samenstellen als er een strafrechtelijke verdenking tegen iemand is, die kan worden ondersteund met een vordering van de officier van justitie. Of als iemand onderwerp is in een specifiek onderzoek van de Belastingdienst.

*Op welke manier helpt een iCOV-rapportage een (opsporings-) ambtenaar?*
Het aanvragen van een iCOV-rapportage levert tijdwinst op. iCOV raadpleegt bronnen die een ambtenaar met bevoegdheid zelf ook zou mogen raadplegen. De iCOV-rapportage – het digitaal bevragen van dezelfde bronnen – is in principe met een druk op de knop klaar. Naast tijdwinst is er, door de systematische zoekmethode, nog het voordeel van volledigheid.

*Wat gebeurt er vervolgens met zo'n rapportage?*
Een iRVI gaat terug naar de aanvrager. Als er aanwijzingen zijn dat er wordt gefraudeerd of geld wordt witgewassen, kan het onderzoek verder worden uitgebreid. Een iRR wordt eerst geanalyseerd door een gespecialiseerde iCOV-medewerker die bekend is met de werkwijze van criminele netwerken of fraudeurs. De uitkomsten worden gebruikt om richting te geven aan verder onderzoek, waarbij bijvoorbeeld verdachten worden geobserveerd door een rechercheteam of dat een transactieoverzicht van een betaalrekening bij een bank wordt opgevraagd.
iCOV rapportages zijn zeer privacygevoelig.

*Hoe worden de privacyrechten van burgers gewaarborgd?*
Informatiebeveiliging en integriteit hebben de hoogste prioriteit binnen iCOV. Een iCOV-rapportage wordt niet zomaar gemaakt, er moet een serieuze verdenking zijn dat iemand fraudeert of witwast. Alleen bevoegde medewerkers van deelnemende organisaties mogen een aanvraag doen. De huidige werkwijze is goedgekeurd door (privacy-) juristen van de deelnemende organisaties en ligt vast in een wettelijk bekrachtigd convenant en onderliggende protocollen.

**Op de vraag aan Audrey Zonneveld, communicatieadviseur iCOV, of iCOV voldoet aan zijn doelstelling antwoord zij het volgende:**

*In 2019 heeft iCOV 14.454 rapportages verstrekt, waarvan 2325 aan de Belastingdienst en 1022 aan de FIOD.*

De rapportages hebben bijgedragen aan diverse onderzoeken van de Belastingdienst. Deze kunnen gaan over naheffingen, openstaande vorderingen of vermoedens van belastingontduiking. De rapportages worden veelal aan de start van een onderzoek aangevraagd om zo snel een compleet overzicht te krijgen van een of meerdere subjecten. Vaak bieden deze rapportages zoveel inzichten dat het handelingsperspectieven biedt. Concreet: subjecten die via de systemen van de Belastingdienst onvindbaar lijken (VOW), zijn via rapportages van iCOV toch getraceerd. Hierdoor konden nog openstaande schulden alsnog worden geïnd.

iCOV is een samenwerkingsverband dat alle overheidspartners faciliteert met rapportages op maat. De rapportages dragen bij aan de aanpak van de primaire taak van de samenwerkende overheidsorganisaties. In het geval van de Belastingdienst draagt het bij aan het kunnen innen van vorderingen. Voor collega's in de opsporing dragen de rapportages bij aan het inzicht in de modus operandus van bijvoorbeeld het witwassen van geld. Maar overheidsorganisaties hebben, naast hun voornaamste taak, ook gedeelde taken en belangen. Concreet: witwassen is een fenomeen dat zowel de Belastingdienst raakt als de Politie of het OM. Via het samenwerkingsverband iCOV kunnen de partners dan ook gezamenlijk bredere problematiek aanpakken. Dit kan aan de hand van de rapportages die iCOV maakt. Maar ook door middel van toegepast wetenschappelijk onderzoek of datascience; dit levert dan anonieme inzichten op over bepaalde fenomenen of patronen.

**Samenvattend iCOV draagt bij aan:**
- het in kaart brengen van criminele en onverklaarbare vermogensbestanddelen,
- het blootleggen van witwas-of fraudeconstructies,
- het kunnen innen van vorderingen van de overheid,
- het ondersteunen van publiekrechtelijke of toezichthoudende taakuitoefening van de deelnemende organisaties.

# Wie doet er mee in 2030?

## door Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman

**De Nationale ombudsman ziet in de dagelijkse praktijk hoe burger en overheid hun relatie invullen. Maar als we vooruitkijken, naar laten we zeggen 2030, hoe ontwikkelt die relatie zich dan? Welke factoren en welke veranderingen bepalen de manier waarop we dan samenleven? Wat verwachten mensen dan van de overheid, en andersom? Over deze vragen voerden mijn medewerkers en ik de afgelopen tijd gesprekken met burgers, ambtenaren en bestuurders, wetenschappers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Uit alle gesprekken en ontmoetingen blijkt dat het onderwerp erg leeft. En dat vraagt wat van de overheid.**

**Wat verwachten burger en overheid van elkaar?**
In 2030 willen mensen vooral een overheid die eerlijk, begripvol en simpel is, bleek uit ons onderzoek onder 1500 burgers. Belangrijkste verbeterpunt voor de overheid in de toekomst is 'versimpelen': begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket.
Dat vergt een andere blik op dienstverlening, waarbij de overheid zoekt naar slimme oplossingen. In de toekomst is de digitale overheid een gegeven, verwachten burgers. De meesten vinden echter dat een fysieke plek om overheidszaken te regelen niet mag verdwijnen. Maatwerk en persoonlijk contact moeten een optie blijven.

**Wat verwacht de ombudsman van burger en overheid?**
Voor mij is de centrale vraag: hoe zorgen we dat iedereen mee kan doen in 2030? Dat is niet eenvoudig. Zeker nu blijkt dat het al lang niet meer alleen de meest kwetsbaren zijn die niet mee kunnen komen. Ook zelfredzame burgers lopen vast. Daarom zie ik drie aandachtspunten om ervoor te zorgen dat in 2030 iedereen kan meedoen.

*1. Toegankelijkheid: hoe kunnen burgers bij de overheid terecht?*
De netwerksamenleving ontwikkelt zich verder: zowel burger als overheid heeft steeds meer mogelijkheden om contact te leggen en invloed uit te oefenen. Voor burgers is het daardoor niet altijd (snel) helder waarvoor en vooral ook hoe zij bij de overheid terecht kunnen. Dat levert een spanning op. Om die weg te nemen, is een herbezinning nodig op de rol van de overheid, van de organisaties die taken uitvoeren namens de overheid én van burgers zelf. Zodat ook mensen die niet over een uitgebreid sociaal vangnet beschikken of minder digitaal vaardig zijn op een volwaardige manier mee kunnen doen. De Nationale ombudsman pleit ervoor dat de burger in de toekomst veel vaker dan nu simpel en eenvoudige toegang heeft tot de overheid. Daarbij is de overheid aan zet. Zorgen voor één loket neemt drempels weg en maakt dat burgers en overheid niet verdwalen in keuzes om contact te leggen en te onderhouden.

*2. Verantwoordelijkheid: waar is de overheid wel en niet van?*
Inmiddels zijn veel publieke taken geprivatiseerd of op afstand geplaatst. De grenzen daarvan lijken bereikt. Niet alleen wat betreft de manier waarop burger en overheid contact hebben, maar ook wat betreft de vraag waar de overheid wel en niet van is. Denk aan de situatie dat een burger niet de rolstoel krijgt, waar hij volgens de Wmo recht op heeft. Welke verantwoordelijkheid neemt de overheid dan?
Veel burgers denken dat er meer verantwoordelijkheden bij hen komen te liggen. Tegelijkertijd verwachten burger en politiek meer van de overheid dan ooit tevoren. Om ook in de toekomst te kunnen voldoen aan die verwachtingen en kwaliteit te kunnen leveren, moet de overheid slimme keuzes maken. Zodat beleid en uitvoering continuïteit houden en toekomstbestendig zijn. Daarbij moet de overheid eerlijk zijn in waar zij wel en niet van is. En transparant over de rol van de burger. Dat zorgt voor duidelijkheid, nu en in de toekomst.

*3. Menselijk contact: ook in de toekomst?*
De ontwikkelingen rond Artificiële Intelligentie en big data gaan snel. Data en algoritmen kunnen helpen om grote vraagstukken op te lossen, beslissingen efficiënter te nemen en contact tussen burger en overheid mogelijk te maken. Maar ook bij grotendeels gedigitaliseerde processen is het recht op menselijk contact essentieel. Dat voorkomt dat burgers in een (digitale) idiote situatie kunnen belanden waarin een systeem een besluit neemt of een afweging maakt, zonder dat de betroffen burger deze kan doorgronden of aanvechten. Daarom moet niet het (digitale) systeem, maar juist de menselijke maat en persoonlijk contact centraal blijven staan.

**Wat doet de ombudsman?**
Ook in de toekomst blijft de Nationale ombudsman burgers op weg helpen als het misgaat tussen hen en de overheid. En we blijven overheden uitdagen om anders te kijken naar hun werk en dienstverlening. Ik hoop ook u uit te dagen om na te denken over uw rol in de toekomst. Hoe toegankelijk zijn uitvoeringsorganisaties? Welke verantwoordelijkheid neemt u als ambtenaar? En hoe stimuleert u maatwerk? Want wie weet wat er gaat spelen, kan daarop voorsorteren. Zodat de belangen van de burger onderdeel zijn van alles wat de overheid doet.

# And now for something completely different: Circulair toezicht?

door Otto Nikkessen

## Circulair toezicht, het nieuwe ei van Columbus?

Binnen de Belastingdienst ben ik opgevoed met "de 9 stappen van handhavingsregie". Anderen met "responsief toezicht". En de FIOD kent weer een eigen terminologie namelijk "van incident naar impact"[1]. Handhavingsregie richt zich op het scherper in beeld brengen van risico's om vervolgens deze risico's op een effectieve en efficiënte wijze op te pakken met behulp van een of meer handhavingsinstrumenten. Responsief toezicht ziet op maatwerk bij de individuele klantbehandeling op basis van de ingeschatte compliance. Het handelen met impact richt zich op de inzet van de schaarse strafrechtcapaciteit, de keuze van de zaken (aansprekende zaken en/of facilitators), het afpakken van crimineel verkregen vermogensbestanddelen en een goed doordachte externe communicatie. Alle drie zinvol, ze vullen elkaar aan en zijn gericht op het verhogen van compliance. En nu dus een nieuwe variant: het circulair toezicht. Uit de toelichting op dit, voor mij nieuwe, begrip worden twee kenmerken genoemd, namelijk het gebruik van de leercirkel en de samenwerking. Dat klinkt niet echt nieuw. Toch kunnen en moeten we hier enorm in groeien. Ook zouden we hier meer tijd voor moeten inruimen. Uit de verdere toelichting van de symposiumcommissie blijkt het bij circulair toezicht vooral te gaan om samenwerking met andere (semi-)overheidsorganen en aan de overheid gerelateerde partijen met (her)gebruik van elkaars bevindingen.

Aan de hand van mijn huidige werk als fraudecoördinator voor de Belastingdienst wil ik een aantal opmerkingen maken die deze onderwerpen raken. Maar hier wil ik alvast een statement maken dat wij meer zouden moeten inzetten op samenwerking. Niet alleen publiek-publiek maar ook met de semi-publieke en private partijen (wetenschap, brancheverenigingen, banken en andere poortwachters etc.). Vooral in de samenwerking met private partijen is nog een wereld te winnen.

## Inzicht en overzicht in fraudefenomenen

Momenteel proberen we binnen de Belastingdienst beter zicht te krijgen op aard, ernst en omvang van fraudefenomenen, met als doel onze schaarse gespecialiseerde capaciteit gericht in te zetten en daar op hoofdlijnen helder over te communiceren. Bij fraudefenomenen moet men bijvoorbeeld denken aan belastingplichtigen die bewust een onjuist adres of woon- of vestigingsplaats[2] opgeven, inkomen en vermogen verzwijgen, onterecht kosten aftrekken etc. Geen nieuwe onderwerpen maar door de digitalisering en internationalisering wel steeds vaker in een nieuwe jas of jasje[3]. Ondanks de vernieuwingen blijven eerdere ervaringen belangrijk omdat weliswaar de vorm verandert, maar niet de inhoud en het doel. Vaak gaat het hier om materiële risico's (veelal onvolledige informatie, valse stukken en/of facilitators) die moeilijker/niet grijpbaar zijn voor onze steekproef. Deze fenomenen raken in vrijwel alle gevallen meerdere onderdelen van de Belastingdienst en ook onze overheidspartners. Samenwerking geeft dus synergie.

[1] Elders worden ook andere werkwijzen gebruikt zoals bijvoorbeeld "het barrièremodel" en "de tafel van 11".

[2] Bijv: VOW'ers, onbekende offshore-vennootschappen, niet vertrokken maar wel uitgeschreven zeer vermogende particulieren en criminelen, werknemers die nergens wonen, katvangers, risicoadressen (tientallen risicovolle ondernemingen op één adres), stichtingen en verenigingen die ten onrechte niet of slechts gedeeltelijk belastingplichtig zijn, natuurlijke en rechtspersonen die ten onrechte geen OB aangeven en afdragen bij E-Commerce.

[3] "Estland telt 60.000 digitaal ingezetenen; Iedereen mag digitaal inwoner worden van Estland. Dat is interessant voor ondernemers wereldwijd", Trouw 8 feb 2020

[4] Overigens lijkt er steeds meer discussie te zijn over het in beeld brengen en krijgen van risico's. Zeker wanneer daarbij profielen worden gebruikt. Zie hiervoor ook de krantenartikelen bijv uit het FD van 8 feb 2020 "De Haagse mensenrechter" naar aanleiding van de Syri-uitspraak van 5 februari 2020.

## Onderscheid risico, fout en fraude en de rol van fraudeaanpak

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen risico's[4], fouten en fraude. De grote lijn is dat er pas sprake is van fouten nadat de feiten en omstandigheden beoordeeld zijn en voor fraude moet "opzet" bewezen worden. Deze begrippen risico, fout en fraude worden nogal eens door elkaar gebruikt. Niet alleen in de media en de politiek, maar ook bijvoorbeeld intern. Een strafrechtelijke aanpak lost vrijwel nooit een probleem op, maar is vaak nuttig. Misschien niet zozeer voor de verdachte en zijn toekomstige compliance (recidivegevallen) al zijn er ook goede voorbeelden van gedragsverandering te vinden. Zeker daar waar bij schikkingen aanvullende compliance-maatregelen worden geëist. Een strafrechtelijke aanpak geeft urgentie door media-aandacht en, door de inzet van bijzondere middelen, vaak aanvullende inzichten omtrent werkwijze en betrokkenen. Daar waar mogelijk kan door inzichten in de oorzaak van fraude de problematiek meer aan de voorkant opgepakt worden. Doel is dan de fouten en fraude te voorkomen. Daarnaast heeft een strafrechtelijke aanpak via de publiciteit ook generale preventieve effecten.

Samenwerking tussen toezicht en opsporing is belangrijk. Het leren van de ervaringen in concrete zaken en het gebruik van rest-informatie uit strafrechtelijke onderzoeken bieden kansen. Over deze interne samenwerking wordt nog wel eens geklaagd, maar ik heb in de loop der jaren veel voorbeelden gezien hoe vruchtbaar die goede samenwerking kan zijn. Communicatie, begrip voor elkaars werk, kansen, uitdagingen (vooral capaciteit) en vertrouwen zijn daarbij doorslaggevend. Bij samenwerking hebben we soms te maken met beperkende wettelijke regels van geheimhoudingsplicht, doelbinding etc. Toezicht- en opsporingsinformatie kennen eigen regimes zoals de Algemene verordering gegevensbescherming en de Wet politiegegevens. Toch kan er veel. Ervaringen met vooraf meedenkende formeelrechtspecialisten laten zien dat meer mogelijk is dan vaak wordt gedacht.

## Samenwerking met andere overheidspartijen

Samenwerking binnen de overheid is gewenst bijvoorbeeld bij de aanpak van fraude in de zorg en de aanpak van ondermijning. Vaak hebben we gemeenschappelijke belangen en liggen de kansen op synergie voor het oprapen. Onze expertise op financieel gebied zou daarbij meer richtinggevend kunnen zijn. Soms zijn die gemeenschappelijke belangen wat minder duidelijk. Veel soorten fraude moeten we niet fiscaliseren. De Belastingdienst is niet verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het ten onrechte uitbetalen van zorggelden, bepaalde uitkeringen, toelagen en subsidies. Ingeval van onregelmatigheden zouden deze gelden geheel of gedeeltelijk teruggevorderd moeten worden. Hetzelfde geldt voor het (geheel) afpakken van de verdiensten uit de productie en handel van hennep, synthetische drugs, cocaïne, mensenhandel, witwassen etc. Ook hier waar mogelijk geheel afpakken en niet fiscaliseren. Als Belastingdienst werken we momenteel samen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Sommige Belastingdienstonderdelen al heel lang en intensief, andere minder intensief en nog maar net. Er wordt samengewerkt op regionaal niveau. Door de ontwikkelingen in de ondermijning verschuift de focus steeds meer naar nationaal (en internationaal) niveau. Het stedelijke/regionale en het nationale/internationale niveau vullen elkaar aan. Onze capaciteit, financiële expertise, data en bevoegdheden zijn erg gewild en ook erg nuttig bij de aanpak van de diverse soorten van criminaliteit. Door de financiële kant van deze criminele activiteiten ontstaat altijd een fiscale component (opbrengsten belast, kosten niet aftrekbaar). Fiscaliteit is een belangrijk vangnet om allerlei mogelijk crimineel verdiende inkomsten toch aan te pakken. Deze inzet is niet "gratis". De gespecialiseerde inzet gaat ten koste van onze fiscale taken ("corebusiness") en materiële fiscale onderzoeken. Dit zal naar verwachting effecten hebben op de fiscale compliance. Zeker in tijden van vergroting van ons takenpakket en vermindering van capaciteit is het belangrijk bewust te kiezen. Het is aan de leiding over de inzet keuzes te maken en eventueel inzet te "quoteren" of (aanvullende) financiering te vragen.

## Samenwerking beperken tot publieke sector?

In de toelichting op het begrip circulair toezicht lijkt het te gaan om publieke partijen. Waarom op voorhand private partijen uitsluiten? Deze hebben vaak, niet altijd, gelijke of gedeeltelijk gelijke belangen. En hoe zit het met de wetenschap en het buitenland? Mogen die meedoen? In mijn eerdere werk bij de FIOD heb ik gezien dat bijvoorbeeld bij de aanpak van verhuld vermogen in Engeland (no save havens), de Verenigde Staten (Swiss bank program) en Duitsland naast concrete informatie en data ook zeer leerzame en bruikbare interventiestrategieën werden toegepast. Maar ook in de samenwerking met private partijen en universiteiten valt veel te leren en samen te werken ("halen en brengen"). In elke thematische en projectmatige aanpak zou een omgevingsanalyse gemaakt moeten worden om te kijken welke partijen belangrijk zijn. Doel daarvan is een samenwerking aan de voorkant op gang te brengen. Risicovolle bedrijfsbeëindigingen, onverklaarbare vastgoed- en autotransacties als voorbeelden van de fraudefenomenen raken niet alleen de Belastingdienst.

## Conclusie

Samenwerking en het gebruik van elkaars ervaringen en data moeten we doen en vertalen naar concrete acties. Of we dat circulair toezicht (gaan) noemen maakt niet uit[5]. Daarbij denk ik dat we daar waar het kan binnen en tussen de verschillende directies binnen de Belastingdienst samen moeten werken. En daar waar mogelijk andere overheidsorganen, de wetenschap, het buitenland en/of de private sector aanschakelen. Met oog voor de realiteit van de schaarse capaciteit (kiezen!), de verschillende doelstellingen en wettelijke beperkingen, maar vooral vanwege de vele kansen.

[5] Duurzaam of sustainable toezicht is misschien een aantrekkelijk up-to-date alternatief?

# Circulair toezicht: maak er geen woordspelletje van

## door Marcel Pheijffer

**Van augustus 1985 tot mei 2003 was ik werkzaam bij de Belastingdienst. Gestart met de opleiding tot Rijksaccountant, geëindigd als opsporingsambtenaar bij de FIOD. Ik heb het er tot op de laatste dag geweldig naar mijn zin gehad. Volop kansen gekregen en de meeste daarvan verzilverd. Binnen en buiten de dienst. Ik hoefde niet weg, maar Nyenrode bood mij volop nieuwe kansen.**

Met de Belastingdienst heb ik altijd contact gehouden. Als burger en belastingbetaler, maar ook als hoogleraar. Ik heb menig college gegeven aan medewerkers van de dienst. Ik zag hen veranderen. Kreeg tijdens en rond colleges vaak kritiek te horen op de dienst. De sfeer werd er minder, gefoeter op nieuwe taken, achterblijvende automatisering, incidenten. Ik nam waar dat de invoering enige jaren geleden van *horizontaal toezicht* met gemengde gevoelens werd ontvangen. Ja, er waren voorstanders. Maar de tegenstanders waren vocaler. Zij leken in de meerderheid.

In 2011 werd ik gevraagd voor de *Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst*, beter bekend als de Commissie-Stevens. Het rapport met de titel *Fiscaal toezicht op maat* werd lauw ontvangen door de hogere legerleiding. Kennelijk was het rapport te kritisch, waar ik termen als realistisch en constructief overigens beter vind passen. Kritisch bijvoorbeeld op het gebruik van de term horizontaal toezicht. Veel gesprekspartners van de Commissie-Stevens wezen erop dat die term ongelukkig was gekozen. In de woorden van de Commissie: *'De overheid heeft door de wettelijke taak belasting te heffen in die hoedanigheid een machtsmonopolie en verkeert daarom als zodanig niet op voet van gelijkheid met zijn burgers. De term 'horizontaal' geeft om die reden de verhoudingen niet juist weer.'*

Onlangs kreeg ik het verzoek om voor het VHMF-symposium 2020 een korte column te schrijven. Waarover vroeg ik? *'Circulair toezicht'*, was het korte antwoord. Ik had daar nog nooit van gehoord en ging op internet op zoek. Niets over te vinden. Verbazingwekkend, want het jeuk- en modewoord circulair komen we in welhaast iedere samenstelling tegen.

Ik besloot mij kwetsbaar en dom op te stellen en vroeg bij mijn contactpersoon na wat de symposiumcommissie verstaat onder circulair toezicht. Het antwoord volgde snel: *'Met 'circulair' in circulair toezicht bedoelen we met name de samenwerking/verbondenheid met andere (semi-)overheidsorganen en aan de overheid gelieerde partijen op het gebied van toezichthouden. We zien een leercirkel waarin toezicht op EU-schaal, maatschappelijke context en menselijke maat een rol spelen.' Voorts kreeg ik het volgende mee: 'Wij beseffen dat iedereen een ander beeld heeft bij circulair. Maar door het toezicht op deze wijze te benoemen en verder vorm te geven, menen we nieuwe kansen en mogelijkheden voor het toezicht te verwerven. Immers het is een woord dat nog niet in combinatie met toezicht wordt gebruikt en daardoor triggert het om na te denken over toezicht.'*

Tsja. Ik zie weinig circulairs in samenwerking met soortgenoten. Bij een (leer)cirkel is er sprake van een rondje. Maar is dat dan de rechtvaardiging voor het gebruik van circulair? Is dat geen overbodige gewichtig- en duurdoenerij? En als het niet meer is dan samenwerking, noem het dan ook zo. Bovendien bestaan er al van oudsher samenwerkingsverbanden tussen overheidsinstellingen. Nationaal is het Financieel Expertise Centrum (FEC) daarvan een voorbeeld, internationaal is de intracommunautaire informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten een klassieker.

Bij horizontaal toezicht staat 'samenwerking' tussen publieke en private partijen centraal. Bij circulair toezicht gaat het kennelijk onder meer om nationale en internationale samenwerking tussen overheidsinstellingen. Nuttig, noodzakelijk, maar dus niets nieuws. Indien intensivering van dergelijke samenwerking noodzakelijk is door de toenemende complexiteit, globalisering, innovatie en andere tendensen, moet je als Belastingdienst met je tijd mee gaan. Dat doe je door daden, niet met dure woorden.

De Belastingdienst staat onder druk. Diverse staatssecretarissen zijn gesneuveld. Topambtenaren ruimden het veld. De toeslagenaffaire is een groot debacle. Minister Hoekstra heeft ingegrepen. KPMG en EY maakten een zeer kritische analyse van het informatievoorzieningsproces binnen de Belastingdienst. Zij constateerden dat het 'volwassenheidsniveau' daarvan binnen de Belastingdienst laag is. Managementinformatie en informatie over de koers van de dienst zijn gebrekkig of ontbreken op relevante onderdelen. De organisatie rond de informatievoorziening is op onderdelen niet in control, brongegevens en beheersmaatregelen moeten verbeteren.

De Minister stelt in een Kamerbrief (17 januari 2020) dat de Belastingdienst op ICT-gebied nog een aanzienlijke weg te gaan heeft. Hij kondigde een 'forse en gedegen vervolgaanpak' aan. De Tweede Kamer zit op het vinkentouw. De reputatie van de Belastingdienst als werkgever is tanende. Ik zie het als voormalig medewerker allemaal met lede ogen aan. Kortom: het is tijd voor daadkracht, niet voor woordspelletjes. Interne daadkracht om het eigen huis weer op orde te brengen is nodig, in plaats van externe gerichtheid op samenwerking.

# De impact van algoritmen op publieke besluitvorming

door Martijn Hartog

**De schaal van het gebruik van Kunstmatige Intelligentie (KI) algoritmen in besluitvorming binnen de publieke en private sector neemt de laatste jaren snel toe (Duan et al., 2019). Met name om met de verscheidenheid en de grote hoeveelheid gegevens om te gaan en besluitvorming te versnellen/vergroten dan wel te automatiseren. Een belangrijke belofte is dat betere informatie zou leiden tot betere besluitvorming.**

## Transparantie

Veel onderzoek naar KI bij de overheid is gericht op de ontwikkeling en implementatie van algoritmische systemen voor geautomatiseerde besluitvorming, die eerder door mensen werd genomen (Lee, 2018). Veel van deze KI-applicaties zijn echter bekritiseerd vanwege hun ondoorzichtigheid en een gebrek aan uitleg over het causale verband tussen input en output (Burrell, 2016). Dit gebrek aan transparantie belemmert het afleggen van verantwoording en een zinvolle controle van de algoritmische oplossingen. In de literatuur is het onduidelijk wat betekenisvolle "algoritmische transparantie" inhoudt (Brauneis & Goodman, 2018). Bovendien is het moeilijk vast te stellen of mensen die door het gebruik ervan worden beïnvloed op dezelfde manier worden behandeld en of er vooroordelen worden geïntroduceerd. Met name van overheden wordt verwacht dat de waarden transparantie, verantwoording en gelijkheid worden gevolgd door op KI gebaseerde systemen.

## Bias

Ondanks de neiging om steeds meer algoritmen te gebruiken voor de besluitvorming, wordt de invloed van het gebruik van algoritmen op besluitvormers minder begrepen. De rol van de besluitvormers in het gebruik van algoritmen wordt vaak over het hoofd gezien (Arnaboldi, 2018). Bovendien is sprake van een groot vertrouwen in rekenkundige oplossingen (Diesner, 2015). Het gebruik van algoritmen leidt mogelijk niet tot een juiste beslissing (Barocas & Selbst, 2016). Algoritmen kunnen onbedoelde vooringenomenheid introduceren, historische discriminatie versterken, een politieke oriëntatie bevorderen of ongewenste praktijken versterken (Janssen & Kuk, 2016). De aard en de structuur van de algoritmen zelf kunnen inherent aanleiding geven tot beslissingen die gebaseerd zijn op statistische en toch discriminerende, racistische of algemeen ongewenste vooroordelen (Burrell, 2016).

## Experiment

Kritiek hierop aan het adres van de publieke sector heeft geleid tot een heropleving van het onderzoek naar verklaarbare KI (Miller, 2018), dat verwijst naar de oplossingen die gebaseerd zijn op de algoritmische methoden en technieken die door menselijke experts kunnen worden begrepen; het omhelst met name het sociale recht op uitleg. Met een experimentele benadering is ingezet om de impact van algoritmen en de menselijke kant bij besluitvorming te begrijpen. Dit stelt ons in staat een waardevolle evaluatie op te tekenen als het gaat om de kwaliteit en juistheid van beslissingen. Hypothesen die gebuikt zijn: 'Het gebruik van algoritmen zal resulteren in betere beslissingen'; 'Het type algoritme beïnvloedt de uitkomst van de besluitvorming met behulp van dezelfde gevallen'; 'Het gebruik van transparante algoritmen resulteert in betere beslissingen' en 'ervaren personen zullen betere beslissingen nemen dan niet-ervaren personen'.

## Conclusie

Eerste bevindingen suggereren dat zowel voor ondersteuning door white box- (die zich kan verantwoorden) als black box-algoritmen fouten in de besluitvorming kunnen worden gemaakt. Het vermogen om beslissingen te begrijpen en te traceren is niet voldoende om verkeerde beslissingen te vermijden, maar het leidt wel tot minder verkeerde beslissingen. Uitleg- en verklaarbare KI-algoritmen zou dan niet per se leiden tot transparantie en betere besluitvorming. Er kunnen variabelen zijn zoals de context en fouten in de invoergegevens die moeilijk te detecteren zijn. Algoritmen zijn niet empathisch. De gegevensinvoer in de algoritmen voor het leren bepaalt hun uitkomst. Wat je invoert is wat je krijgt voor beslissingen. Elk algoritme zal op den duur vooroordelen hebben, omdat het gebaseerd is op historische gegevens om voorspellingen te doen over de toekomst.

**Literatuur**


Arnaboldi, M. (2018). The Missing Variable in Big Data for Social Sciences: The Decision-Maker. *Sustainability, 10*(10), 3415.

Barocas, S., & Selbst, A. D. (2016). Big data's disparate impact. *Calif. L. Rev., 104*, 671.

Brauneis, R., & Goodman, E. P. (2018). Algorithmic transparency for the smart city. *Yale JL & Tech.*, 20, 103.

Burrell, J. (2016). How the machine 'thinks': Understanding opacity in machine learning algorithms. *Big Data & Society, 3*(1)

Diesner, J. (2015). Small decisions with big impact on data analytics. *Big Data & Society, 2*(2).

Duan, Y., Edwards, J. S., & Dwivedi, Y. K. (2019). Artificial intelligence for decision making in the era of Big Data–evolution, challenges and research agenda. *International Journal of Information Management, 48*, 63-71.

Janssen, M., & Kuk, G. (2016). The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance. *Government Information Quarterly, 33*(3), 371-377.

Lee, M. K. (2018). Understanding perception of algorithmic decisions: Fairness, trust, and emotion in response to algorithmic management. *Big Data & Society, 5*(1).

Miller, T. (2018). Explanation in artificial intelligence: Insights from the social sciences. *Artificial Intelligence.*

# Kort verslag van de vier scripties van le

door Paul Gunnewijk

**Op 13 december 2019 hebben vier studenten geschiedenis van de Rijks Universiteit Groningen in de Knoop in Utrecht, onder toeziend oog van hun begeleiders Herman Hudepol en Wouter Smit van Innovatie & Strategie van de Belastingdienst, ieder hun eigen scriptie voor een zaal genodigden toegelicht: Christiaan Brinkhuis over de voorin-gevulde aangifte, Willem Stel over horizontaal toezicht bij MKB, Wouter Adams over digitale kanalen en Coen Jansen over Switch. Deze scripties passen in een langere reeks van onderzoeken die op instigatie van de VHMF sinds 2009 door de RUG bij de Belasting-dienst zijn uitgevoerd.**

## Vier Scripties

Prof. Rik Peters opent de bijeenkomst met een toelichting op dit onderzoek dat samen met de begeleiders Wouter Smit en Herman Hudepol van Strategie & Innovatie van de Belastingdienst is opgezet.

Bij de vier onderzoeken is steeds dezelfde invalshoek gekozen aan de hand van de volgende opdracht: "Spoor met het oog op de toekomstige innovaties de innovatieve factoren van innovatieve projecten in het verleden en het heden op". Gebruikt zijn daarbij twee theorieën.

1. De vijf factoren in innovatietheorie (Bekkers en anderen): context, milieus, sociaal kapitaal, leiderschap en evolutionaire (incrementele) aanpak.
2. Theorie van lerende organisaties (P. Sence 1990; the fifth discipline). Werkend door: team learning, mental models, personal mastery, shared vision en systems or systemic thinking.

Met de uiteindelijke onderzoeksvraag hierbij: "Welke mentale modellen zijn functioneel geweest voor welke innovatiefactoren?"

## Methode en resultaat

De methode van Learning histories is ontwikkeld aan het Massachusetts Institute of Technoloy Boston en doorontwikkeld aan de Rijksuniversiteit Groningen. De kern is dat aan de hand van uitgebreid bronnenonderzoek en interviews, mentale modellen van medewerkers in organisaties worden opgespoord. Deze modellen leveren vervolgens inzicht in de cultuur op langere termijn, waardoor zicht ontstaat op de toekomst van een organisatie. In de onderhavige onderzoeken ligt de focus op de mentale modellen die functioneel zijn geweest binnen een viertal innovatieve projecten binnen de dienst. De leergeschiedenissen pretenderen niet dé waarheid over het verloop van deze projecten te geven, maar bieden wel een ander perspectief waardoor inzicht in de cultuur van de organisatie ontstaat. Leergeschiedenissen spreken niet het laatste woord, maar openen een dialoog. Een eerste aanzet hiertoe zijn de leervragen en 'lessons learned'.

rijksuniversiteit groningen

# presentatie van ergeschiedenissen

## Vooringevulde aangifte

**Christiaan Brinkhuis**

Voor dit onderzoek – met de onderzoeksvraag: "Welke mentale modellen zijn bevorderlijk geweest voor het innovatievermogen van de Belastingdienst bij de ontwikkeling van de Via?" – zijn in februari 2019 22 interviews afgenomen bij Centrale Administratieve Processen, Particulieren en Klantinteractie & Services. De tijdspanne waarover dit project is bekeken loopt van 2005 tot en met 2009. Sinds 2009 is de VIA operationeel en steeds verder aangevuld en verbeterd. Het doel van het VIA-project is dienstverlening aan de burgers en versterking van het toezichtapparaat.

Bij dit project zijn de factoren Enterprise en Leiderschap zowel positief ondersteunend als remmend aanwezig geweest. Burgers moet je bijvoorbeeld van dienst zijn en helpen bij wat zij willen, maar burgers verwachten juist van een overheid dat die aangeeft hoe een en ander moet. En leiderschap geeft kaders en richting, zodat het doel duidelijk blijft en gerealiseerd wordt, maar creativiteit heeft juist ruimte nodig.

De factoren sociaal kapitaal en incrementele aanpak zijn overwegend positief van invloed geweest doordat duidelijke kaders zijn aangegeven en door zorgvuldigheid en gedegenheid boven snelheid te zetten.
Inmiddels verwacht iedereen dat zijn conceptaangifte vóóringevuld is.

## Horizontaal toezicht bij MKB

**Willem Stel**

De onderzoeksvraag bij dit project is: "Welke mentale modellen zijn van invloed geweest op het innovatievermogen van de Belastingdienst bij de ontwikkeling van horizontaal toezicht in het MKB?"

Dit onderzoek is gebaseerd op een brede documentatie zoals: jaarverslagen, adviezen, rapporten, verslagen, Tweede Kamer-stukken etc. En vervolgens 21 interviews met bij het project betrokken medewerkers.

Dit project begint eigenlijk in 1914 met het instellen van de aangifteplicht voor de burger. Maar het feitelijke begin van dit project ligt op 8 april 2005 en de uitrol binnen MKB vanaf 12 april 2007, waarna vooral hobbels en hinderpalen vanaf 2012 zijn benoemd en verkleind of weggenomen. Belangrijk in dit project is de wijziging in 'mindset': niet langer denken in 'overheid' maar in 'medeheid'. Dit betekent niet tegenover elkaar staan in een spel van halen en brengen, maar juist naast elkaar in een positie van samen opbouwen.
De modelfactoren enterprise, sociaal kapitaal en leiderschap zijn zowel opbouwend als remmend aanwezig geweest 'waarbij positief was dat het meeste initiatief binnen het triumviraat Belastingdienst, adviseur en aangifteplichtige bij de Belastingdienst kwam te liggen die dat ook heeft opgepakt. Positief en negatief bleek de zoektocht naar zekerheden voor de toekomst, terwijl overwegend negatief werkte dat burgers en politiek de Belastingdienst als een eiland behandelen waarop je kunt afgeven.
De factor incrementele aanpak kende door de behoefte aan zekerheid vooral remmende werking.

De grote leervraag van dit project is: "Hoe kan de Belastingdienst vertrouwen vinden op de wijze zoals de Belastingdienst vertrouwd wil worden?"

## Vernieuwing digitaal dienstverleningskanaal

**Wouter Adams**

Bij dit project moet gedacht worden aan de aangifte-app en de virtuele assistent.

De documentatie voor dit onderzoek bestrijkt de jaren 2013 tot en met 2019. Er zijn 13 interviews gehouden bij verschillende afdelingen en directies: Klantinteractie & -services, Douane, Toeslagen, Informatievoorziening, Innovatie en Strategie, Control & Financiën, Uitvoerings- en Handhavingsbeleid en bij Communicatie.

De onderzoeksvraag is: "Welke mentale modellen zijn bevorderlijk geweest voor het innovatievermogen van de Belastingdienst bij de vernieuwing van het digitale dienstverleningskanaal tussen 2013 en 2019?"
Bij dit onderzoek is het project vooral gespiegeld met de innovatiefactoren.

Bij de innovatiefactor enterprise valt op dat de Belastingdienst aansluiting gaat zoeken bij de burger en daarmee uit zijn isolement komt. De invloed van de politiek is daarbij bepalend. Lastig blijkt dat de Belastingdienst bijna blind is voor zijn gebruikers en dat managers angstig zijn beslissingen te nemen. Projecten staan er alleen voor. Bij de innovatiefactor sociaal kapitaal blijkt dat dit gedrag wordt versterkt door te wachten op mandaat. Positief daarbij zijn het zelfvertrouwen van de organisatie en het bewustzijn dat er wat moet gebeuren, dus dat een mandaat ook geëist wordt.

Bij de innovatiefactor leiderschap blijkt dat in stilte buiten het zicht werken goed gaat. Echter de vrees fouten te maken remt sterk. De visie wordt matig uitgewerkt en er wordt niet steeds gedaan wat nodig is. Nogmaals vergaderen en uitstellen lijkt dan de oplossing.

De incrementele aanpak als innovatiefactor is in aanzet positief, liever revolutionair dan stationair. Maar traagheid en versnippering bedreigen de voortgang en groot en nieuw lijken plots belangrijker dan klein en subtiel.

## Switch

**Coen Jansen**

Dit project betreft het opvangen van de personele gevolgen van de Investeringsagenda en lijkt als motto te hebben: "Wir schaffen das!"

Dit project kende een onrustige aanloop in 2015 van 19 mei tot 10 november.
Vervolgens de 'komeetinslag' op 11 november 2015, toen de koers verlegd werd naar de ondersteuning van de vertrekregeling, met stofwolken tot 31 januari 2016.
In de periode 1 februari tot 1 september 2016 is het stof weer neergedaald. Met als gevolg een onzeker toekomstbeeld voor het project in de periode 2 september tot en met december 2016.

De onderzoeksvraag luidt: "Welke implicaties hebben mentale modellen gehad op het leer- en innovatieproces binnen Switch in de periode 2015 -2016 en hoe dragen deze modellen bij aan het innovatieve vermogen van de Belastingdienst als geheel? "

Voor het onderzoek zijn – naast het bestuderen van de stukken met betrekking tot Switch - 17 interviews gehouden met directieleden, teamleiders, HR-managers, beleidsadviseurs Switch en medewerkers in Switch.
Bij het spiegelen van het studiemateriaal tegenover de onderzoekmodellen blijkt dat de innovatiefactoren zowel positief als negatief scoren. Dus de taak=taak-opvatting helpt het project in gang te houden en af te ronden maar remt tevens de fundamentele discussie of dit zo wel moet en kan. Dit geldt ook voor de leiderschapsfactor. Het besef dat er van bovenaf controle is werkt eveneens opbouwend én remmend. Voorts blijkt Switch niet alleen uniek, wat een plus en een min oplevert, maar vooral heel veelzijdig te zijn, wat vooral een last betekent.
De noodzaak van mobiliteit van de medewerkers en de loyaliteit van die medewerkers blijken positief uit te werken voor de innovatiefactor sociaal kapitaal maar blijken juist negatief te zijn indien gekeken wordt naar de incrementele aanpak door het besef dat mobiliteit noodzakelijk is en de wens goed te zorgen voor de medewerkers.

Lessons learned:
- duurzaamheid van innovatie: hoe realiseer je mobiliteit zonder medewerkers het gevoel te geven dat je ze kwijt wilt?
- ken je plek binnen de organisatie: in welke situatie is het voor een directieteam verstandig een flexibele houding aan te nemen en wanneer is een integrale aanpak noodzakelijk?

Wat dan vooral opvalt bij dit project is dat, ondanks een 180 graden koerswijziging en een periode van volledige stuurloosheid, het project doorgegaan is, een nieuw doel heeft gecreëerd en de verloren tijd lijkt te hebben ingehaald. Het lijkt erop dat dit vooral te danken is aan de drive van de medewerkers van dit project.

## Vragen voor de toekomst

- Welk type leiderschap is nodig om professionals aan te sturen bij kennisintensieve innovaties?
- Hoe kan het inzicht in de omgeving van innovaties verbeterd worden?
- Hoe kan een flexibele, incrementele groei van uit de formele organisatie ondersteund worden?

## Discussie naderhand

Na een aantal verduidelijkende vragen concludeerden de toehoorders dat bij alle vier projecten de rode draden dezelfde zijn:

- professionals vormen de spil van de projecten;
- een mandaat is wezenlijk, maar dan moeten ook wel enige durf en daadkracht ontwikkeld worden;
- risico mijden lijkt bij de aansturing een belangrijke beslisfactor te zijn;
- een nieuwe lijn inzetten is één; deze lijn vervolgens doorzetten en echt uitwerken is twee;
- loyaliteit is een van de grote drijvende krachten binnen de Belastingdienst;
- kent een innovatietraject een minimum- en een maximum-projectduur?
- wordt het project beïnvloed door de ontwikkelingen die het project en de medewerkers doormaken?

# Tot Slot

Beste lezer,

In deze roerige tijden waarin de Belastingdienst volop in het nieuws is, én veelal niet in de meest positieve setting, hebben wij als commissie gemeend de ramen naar buiten maar eens wagenwijd open te moeten zetten. Financiën en Belastingdienst zijn namelijk geen separaat opererende partijen, maar vormen onderdelen van een veel groter geheel. Soms vergeten wij dat nog wel eens...! (Ik spreek namens de symposiumcommissie, maar wellicht herkent u dit als lezer ...)

Deze Special van de Informatief is dan ook bedoeld om u in dit grotere geheel mee te nemen via een door ons bedacht symposiumthema "Circulair Toezicht: een nieuwe vorm van Handhaving?" met de werktitel "Hoe nu samen verder?"
Diverse directe en indirecte collega's hebben met verve columns en artikelen over dit thema geschreven. De één kan zich er helemaal in vinden en ziet allerlei vormen van vernieuwend toezicht, de ander spreekt over een woordspelletje en een jeukwoord. Alleen al het woord "Circulair Toezicht" houdt de gemoederen stevig bezig.

Daarom een welgemeend woord van dank aan alle schrijvers die zo enthousiast hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze Informatief. Het is iedere keer weer een feest om de soms totaal van elkaar verschillende hersenspinsels, van zeer bevlogen tot uiterst intellectueel, van sereen tot explosief, van traditioneel tot mondain, te mogen ontvangen en te publiceren.

En zoals ons allen bekend: Op het moment dat we de term "Circulair Toezicht" hadden bedacht, doemt dit woord op allerlei plaatsen op. Het is natuurlijk informatief om te lezen wat diverse schrijvers hieronder verstaan, maar nog veel beter om een eigen standpunt te bepalen en op het komend symposium het gesprek met gerenommeerde sprekers, gewaardeerde gasten en met elkaar hierover aan te gaan.

Aan de sprekers zal dit overigens zeker niet liggen; zij zijn ook op de nieuw geplande datum bereid bij ons ten tonele te verschijnen. Zij gaan ons een kijkje in de toezichtkeuken bij hun inspectie/dienstonderdeel geven. Het is zeer bemoedigend te constateren dat in het huidige tijdsgewricht ook andere overheidspartijen worstelen met toezicht en wijze van handhaven en hun worsteling op het symposium met ons willen delen. Wij zijn benieuwd hoe deze inspecties/dienstonderdelen met de ontwikkelingen rondom het coronavirus omgaan en zich staande houden. Hier horen we op het komende symposium vast meer over.

Wij hopen u allemaal, **gezond en wel**, op dinsdag 27 oktober 2020 weer persoonlijk te mogen begroeten en wensen u voor nu alvast veel leesplezier.

Tot binnenkort
De Symposiumcommissie

Wilma Kamminga (voorzitter)
Corinda Jacobs-de Winter
Hanskje Nagel
Thijs Hellegers
Paul Gunnewijk
Leon Janssen
Paul Soomers.

# Ledenadministratie VHMF

**Ingeval van:**
- Adreswijziging
- Wijziging kantoor
- Naar postactief
- Aanmelding/opzegging lidmaatschap,

wordt u verzocht van dit formulier gebruik te maken. Leden die hun actieve loopbaan beëindigen kunnen hun lidmaatschap omzetten in een postactief lidmaatschap tegen een gereduceerde contributie.

**Opsturen naar:**
Ledenadministratie VHMF
De Meent 9
6921 SE Duiven

of liever naar:
ledenadministratie@vhmf.nl

Titel: _____

Naam en voorletters: _____ Roepnaam _____ m/v

SAP-nummer _____ Geboortedatum _____

Huisadres: _____

Postcode/Woonplaats: _____

In dienst van (Min. / regio / kantoor): _____

Kantooradres: _____

Postcode/Woonplaats kantoor: _____

Telefoon privé: _____ Telefoon kantoor: _____

Privé e-mailadres: _____

Extern e-mailadres kantoor: _____

Reden mutatie (aankruisen)

| | | |
|---|---|---|
| 0 Nieuw lid | M.i.v.: _____ | *(Ondertekenen) |
| 0 Adreswijziging: | M.i.v.: _____ | |
| 0 Postactief lid: | M.i.v.: _____ | |
| 0 Buitengewoon lid: | M.i.v.: _____ | |
| 0 Beëindiging lidmaatschap | M.i.v.: _____ | |
| 0 Wijziging eenheid | M.i.v.: _____ | |

- Opzegging dient schriftelijk of per E-mail vóór aanvang van het nieuwe kalenderjaar te geschieden. Zonder opzegging eindigt het lidmaatschap niet automatisch bij ontslag of pensionering. Bij opzegging gedurende het jaar blijft de contributie over het lopende jaar volledig verschuldigd.
- De contributie per 1 januari 2018 bedraagt € 15,30 per maand voor actieve leden en € 91,80 per jaar voor postactieve leden. Als u nog in loondienst bent, kunt u voor de contributie gebruik maken van de IKAP-regeling.
- Hij/zij draagt zorg voor de centrale inning van de contributie via P-Direkt. Hem/Haar is bekend dat deze inhouding via de salarisadministratie in SAP ook bekend is bij het dienstonderdeel waar hij/zij werkzaam is.

Datum, _____ Handtekening, _____