



Een waarde(n)volle samenwerking

Een onderzoek naar professionele waarden bij Belastingdienst en fiscaal dienstverleners

Februari 2025

Inhoudsopgave

Introductie

Bevindingen I: inzicht in frictie

Bevindingen II: inzicht in
bepalende waarden

Bevindingen III: oorzaken van
de frictie en nadere analyse van
deze oorzaken

Handelingsperspectieven

Aanbevelingen

Kernboodschap van dit
onderzoek



1. Introductie

Achtergrond van en aanleiding voor dit onderzoek

De Belastingdienst ligt onder een vergrootglas, integer handelen is dan ook erg belangrijk

Met bijna elke Nederlander heeft de Belastingdienst een relatie. De Belastingdienst is daarmee voor inwoners een zichtbaar onderdeel van de overheid. In de afgelopen periode is het vertrouwen in de overheid afgenomen, ook door de Toeslagenaffaire¹. Dit maakt dat de Belastingdienst onder een maatschappelijk vergrootglas ligt en er toegenomen druk gevoeld wordt om steeds integer te handelen. Dat betekent niet alleen dat steeds juridisch juist gehandeld moet worden, maar ook dat de Belastingdienst oog heeft voor de 'menselijke maat'. Er is dan ook veel aandacht voor de professionele waarden en normen die de Belastingdienst hanteert in de uitvoering van zijn werkzaamheden.

Voor de directie MKB is integer handelen iets wat zij mede samen met fiscaal dienstverleners moeten invullen

In de veelheid van de relaties tussen Nederlanders en de Belastingdienst vormen midden- en kleinbedrijf ondernemers een bijzondere groep. MKB-ondernemingen hebben te maken met meerdere belastingmiddelen en daardoor met een veelheid aan fiscale regels. Om hier wegwijs in te worden, maken ondernemers gebruik van een fiscaal dienstverlener. De Belastingdienst, directie MKB, regelt veel zaken voor ondernemers met hun fiscaal dienstverlener.

Sinds de jaren '00 zien we een enorme stijging van het aantal ondernemers². Webshops schieten als paddenstoelen uit de grond en ook het zzp-schap heeft een vlucht genomen. De Belastingdienst moet dus met grotendeels hetzelfde aantal fte een veel groter aantal ondernemers controleren en van beschikkingen voorzien. Er lijkt sprake van een zekere scheefgroei die de Belastingdienst dwingt om te kiezen voor efficiënte werkmethoden.

¹Kanne, P & Driessen. M. Vooral (2021) Toeslagenaffaire schaadt vertrouwen in overheid. IPSOS,

[Link](#)

²CBS, (2023). Aantal bedrijven blijft toenemen. [Link](#)

Samenwerking tussen de BD en FD's kan bijdragen aan compliance van ondernemers en is langere tijd een gezamenlijk streven

Het niveau van fiscale compliance is in Nederland hoog en het is belangrijk dat dit wordt behouden. De meest efficiënte en effectieve wijze om dat te behouden daarin lijkt goed samen te werken met fiscaal dienstverleners. In de strategie van de directie MKB neemt samenwerking dan ook een belangrijke plaats in. Al langere tijd krijgt deze samenwerking vorm door gezamenlijk op te trekken voor kennisuitwisseling op het gebied van belastingzaken, het horizontaal toezicht voor het aangifteproces en regelmatige overleggen op beleidsniveau tussen de directie MKB en vertegenwoordiging van de fiscaal dienstverleners (beroeps- en koepelorganisaties, grote kantoren en individuele fiscaal dienstverleners.) Dit soort initiatieven zijn ingegeven om in gezamenlijkheid het stelsel beter en efficiënter te laten functioneren. Een goede samenwerking, gestoeld op wederzijds vertrouwen, tussen directie MKB en fiscaal dienstverleners is hiervoor cruciaal.

Deze strategie werpt vruchten af: in de basis is de samenwerking tussen Belastingdienst en fiscaal dienstverleners goed en de fiscale compliance hoog.

De samenwerking kent echter ook frictie

De samenwerking kent echter ook frictie in de dagelijkse praktijk, met name bij complexere casuïstiek. Betrokkenen geven aan soms frictie te ervaren die bestaat uit onbegrip voor elkaars positie, gedrag en standpunten en die kunnen leiden tot vertroebeling en verstoring van de onderlinge verhoudingen en escalatie van casuïstiek.

De hypothese is dat verschillen in normen en waarden een rol spelen bij het veroorzaken of in standhouden van deze frictie

Bij de voorbereiding van het onderzoek is zowel bij Belastingdienst als koepelorganisaties de hypothese ontstaan dat een mogelijke oorzaak van de frictie is dat Belastingdienst en fiscaal dienstverleners verschillende waarden hanteren in de uitvoering van hun werkzaamheden. Ze weten van elkaar niet welke waarden dat zijn waardoor er onbegrip en een mismatch in verwachtingen zou ontstaan.

Dit onderzoek past hiermee in een lijn van het steeds verder verbeteren van de samenwerking tussen Belastingdienst en fiscaal dienstverleners. / **Andersson Elffers Felix**

Uw vraag

Professionele ethiek als steeds belangrijker en gedeeld thema

Normen en waarden (ethiek) zijn de laatste jaren een steeds belangrijker thema voor zowel de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners. Zowel bij de Belastingdienst als bij de beroeps- en koepelorganisaties van fiscaal dienstverleners bestaan ethische commissies om casuïstiek en handelingswijzen op integriteit te toetsen en zijn recent werkgroepen of programma's ingericht om beroepsethiek bespreekbaarder te maken. Ook het programma Meerjarenplan FD van de Belastingdienst, dat is ingezet om te investeren in de samenwerking met de fiscaal dienstverleners, heeft een lijn die gaat over Professionele Ethiek.

U vraagt onafhankelijk onderzoek naar professionele waarden van de BD en FD's en de invloed daarvan op de samenwerking

Het programma Meerjarenplan FD van de Belastingdienst, directie MKB, heeft gevraagd om onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de waarden van de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners. U wilt meer inzicht creëren in elkaars normen en waarden en hoe deze het handelen bij ethische vraagstukken (mogelijk) bepalen, en inzicht krijgen of en waar deze waarden van invloed zijn op de ervaren frictie in de samenwerking.

De uitkomsten van het onderzoek moeten een basis bieden om afspraken te maken over (verdere) verbetering van de samenwerking, met inachtneming van de professionele ethiek van beide partijen.

Uw vraag bestaat uit twee hoofdvragen en meerdere deelvragen

1

Welke professionele waarden en normen hanteren Belastingdienst en FD's in de uitvoering van hun werkzaamheden?

a)

Welke waarden en normen zijn bepalend voor het handelen van FD's bij hun werkzaamheden binnen de fiscale aangifte-en adviespraktijk rekening houdend met de maatschappelijke context? Zowel binnen als buiten horizontaal toezicht.

b)

Welke waarden en normen zijn bepalend voor het handelen van de Belastingdienst? Het betreft hier alle werkzaamheden waar de Belastingdienst interacteert met FD's. Verder betreft het de kaders binnen zowel het reguliere proces klantbehandeling MKB als binnen de serviceniveaus Horizontaal Toezicht Fiscaal Dienstverleners.

c)

Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de waarden en normen van beide partijen? Tot welke knelpunten leiden de verschillen in de samenwerking bij ethische kwesties?

2

Op welke wijze kunnen Belastingdienst en FD's afspraken maken om efficiënt en effectief samen te werken met inachtneming van de waarden en normen inclusief de verschillen en knelpunten?

a)

Op welke wijze kunnen Belastingdienst en FD's tot afspraken komen om efficiënt en effectief samen te werken met inachtneming van de waargenomen verschillen en knelpunten?

b)

Welke handelingsperspectieven bieden de afspraken voor beide partijen?

Onze aanpak

Het onderzoek hebben we opgebouwd langs twee fases

Op basis van de onderzoeksvragen hebben we het onderzoek opgebouwd langs twee fases:

- ▶ Het ophalen van waarden en normen bij **de Belastingdienst en bij fiscaal dienstverleners apart**. Dit deden we door een documentstudie en groepsgesprekken.
- ▶ Het **gezamenlijk** laden en expliciteren van waarden en normen. Dit deden we door het organiseren van groepsgesprekken aan de hand van casuïstiek.

Deze aanpak maakte het mogelijk om onze analyse steeds verder uit te breiden. Van waarden en normen voor ieder apart tot een analyse over de overeenkomsten en verschillen in waarden, met daarbij een verdieping op andere oorzaken voor de frictie. In de bijlagen zijn overzichten opgenomen met de documenten die zijn geraadpleegd, de deelnemers van de groepsgesprekken en groepssessies, de gebruikte casuïstiek en werkvorm.

In samenwerking met de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners

Gedurende het onderzoek vond regelmatig afstemming plaats over de inhoudelijke en procesmatige voortgang met het programmateam Meerjarenplan FD, de opdrachtgever van dit onderzoek. Voor dit onderzoek is samengewerkt met de koepelorganisaties Fiscount, SRA en NOAB, beroepsorganisaties de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en Register Belastingadviseurs (RB) en fiscaal dienstverleners niet aangesloten bij een beroepsorganisatie. Daarnaast zijn Belastingdienstmedewerkers van de kantoren in Hoorn en Eindhoven betrokken. Het onderzoek vond plaats tussen september 2024 en februari 2025.

³In dit onderzoek zijn fiscaal dienstverleners die zijn aangesloten bij een koepel- of beroepsorganisatie benaderd via de beroepsorganisaties. Dit is afgestemd door de Belastingdienst met beroeps- en koepelorganisaties, met de reden dat het perspectief van de koepelorganisaties (met kantoren als leden) ook vertegenwoordigd is door de beroepsorganisaties (met individuele fiscaal dienstverleners als leden).

We maakten gebruik van de volgende drie methoden



We lazen **documenten** over de centrale waarden voor de Belastingdienst en voor fiscaal dienstverleners.



We hielden **groepsgesprekken** met Belastingdienstmedewerkers en fiscaaldienstverleners ieder apart om inzicht te krijgen in de waarden die voor hen belangrijk zijn in de dagelijkse praktijk en in de interactie met elkaar.



We organiseerden **groepssessies** aan de hand van **casuïstiek**. De casuïstiek bood de mogelijkheid om de nuance van ethiek naar voren te halen en de betekenis van waarden in normen en handelingen te laden en te expliciteren door de deelnemers.

Een aandachtspunt: betrokkenen in dit onderzoek waren in staat en bereid om te spreken over waarden en de samenwerking

Het is goed te realiseren dat de professionals die we van beide kanten hebben gesproken, bereid en in staat waren over waarden en samenwerking te praten. Op basis van hun verhalen komen we tot de bevinding dat niet alle professionals bij de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners op een zelfde manier hiertoe in staat of bereid zijn. Daarmee zit er een **inherente bias** in het onderzoek, omdat niet alle perspectieven op tafel zijn gekomen (namelijk niet het perspectief van de medewerkers en dienstverleners die het nog lastig vinden hierover te spreken). Binnen de tijdspanne van dit onderzoek was het niet mogelijk om deze perspectieven te betrekken. Echter, even belangrijk is de notie dat de vaardigheden en houding van de betrokkenen juist bijdragen aan de waarde van dit onderzoek: door de constructieve wijze van gesprek was het mogelijk de verdieping op te zoeken en antwoord te geven op de onderliggende vraag van dit onderzoek.



Ons uitgangspunt | Professionele ethiek als basis voor het handelen

Voordat we in gaan op onze bevindingen over bepalende waarden, volgt eerst een inleiding op professionele ethiek, waarden en normen en hoe we deze onderwerpen hebben benaderd in dit onderzoek.

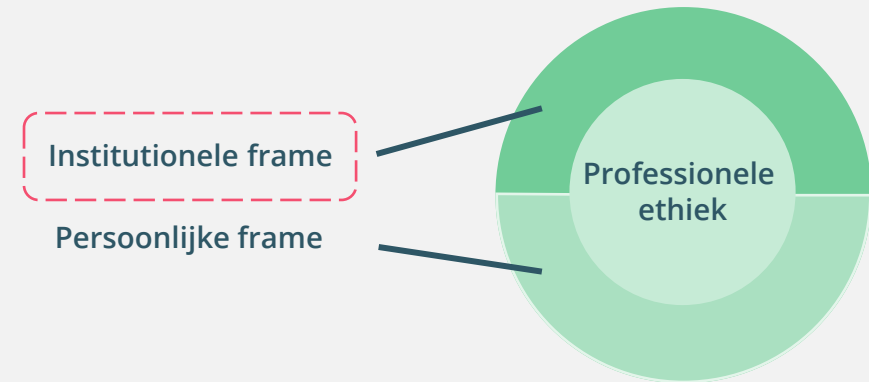
Het 'goede' handelen, bepaald door waarden en normen

Professionele ethiek beschouwen we als de opvattingen die een professional heeft over wat goed handelen is in het uitvoeren van diens werkzaamheden. De professionele ethiek van een professional wordt beïnvloed door waarden en normen. Daarbij zien wij waarden als wat van belang wordt gezien en normen als de gedragsregels die daaruit voortvloeien. Ter illustratie: iemand komt altijd op tijd bij een afspraak (gedragsnorm), vanuit punctualiteit of respect/beleefdheid richting de ander (waarde).

In dit onderzoek focussen we op het institutionele frame

De professionele ethiek wordt beïnvloed door normen en waarden die we vanuit onze persoonlijke omgeving meenemen, het persoonlijk frame. Deze komen bijvoorbeeld voort uit opvoeding en eerdere ervaringen. Een ander belangrijke invloed op onze professionele ethiek zijn de normen en waarden die vanuit de professionele omgeving worden meegegeven, het institutionele frame. Dit kunnen 'harde' factoren zijn, zoals regels en doelen, maar ook 'zachte' factoren zoals een gedeelde beroepsvisie en organisatiecultuur.

In dit onderzoek richten wij ons op het institutionele frame, omdat dit geldt voor alle Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners. Dit is wat hen verbindt in de uitvoering van het werk en is daarom nuttig om te onderzoeken. Desalniettemin is het belangrijk om te beseffen dat ieder persoon vanuit diens achtergrond een eigen invulling geeft aan dit institutionele frame. Dit is ook de reden dat er altijd verschillen blijven bestaan in de manier waarop personen hetzelfde werk uitvoeren: ieder persoon baseert het handelen op basis van zowel het institutionele als het persoonlijke frame.



Waarden en normen krijgen betekenis in handelingen en casuïstiek

Professionele ethiek wordt interessant in situaties waar verschillende benaderingen mogelijk zijn. In deze situaties maken 'zichtbare' handelingen de 'onzichtbare' betekenis van waarden expliciet. Zo kan het zijn dat op waardenniveau overeenstemming is over de waarde verantwoordelijkheid, maar personen verschillen in de opvatting over het bijbehorende gedrag (gedragsnorm) en in de daadwerkelijke handelingen (gedrag zelf). In dit onderzoek maken we gebruik van casuïstiek om de betekenis van waarden te expliciteren. Nabootsing van de situaties uit de dagelijkse praktijk maakt het mogelijk om zicht te krijgen op hoe een persoon zou handelen en de daar achterliggende waarden die de drijfveren voor dit handelen vormen.

Maatschappelijke ontwikkelingen veranderen waarden en normen

Waarden en normen zijn continu in verandering, mede door maatschappelijke ontwikkelingen. Zeker als gevolg van het Toeslagenschandaal zijn de verwachtingen van de overheid in het algemeen en van de Belastingdienst in het bijzonder veranderd, wat invloed heeft op het institutionele frame en taakuitvoering van de Belastingdienst. Zo is het begrip 'menselijke maat' veel centraler komen te staan in het handelen van de Belastingdienst. Ook voor fiscaal dienstverleners is sprake van maatschappelijke verschuiving. Zij benadrukken het handelen naar het (maatschappelijk) doel van wet- en regelgeving in plaats van enkel het dienen van bedrijfsbelangen. In dit onderzoek houden we rekening met veranderingen in waarden en normen, aangedreven door maatschappelijke ontwikkelingen.

Leeswijzer | Een notie vooraf

Onze bevindingen ontwikkelden zich door de fases van het onderzoek

In verschillende fases van het onderzoek hebben we verschillende inhoudelijke bevindingen gedaan. Vanuit de documentstudie vonden we tussen Belastingdienst en fiscaal dienstverleners veel overeenkomende waarden, zoals zorgvuldigheid, verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid.

In groepsgesprekken met Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners apart van elkaar kwamen juist tegenstellingen naar boven: over en weer wordt wantrouwen ervaren en werd frictie in de samenwerking beschreven. Daarbij betwijfelen beide partijen of de ander wel volgens de eerder genoemde waarden werkt omdat ze dit in het wederzijds gedrag niet terugzagen.

Toen we in de laatste fase gemengde groepssessies organiseerden, waren partijen over en weer juist positief verrast door de houding van de deelnemers van de andere partij en ontstond in constructieve gesprekken begrip voor elkaars rol en belangen en daardoor ook voor het tentoongestelde gedrag.

Met de input vanuit deze onderzoeksmethoden hebben we de onderzoeksvragen 1a t/m 1c te beantwoord. In het eerste deel van het hoofdstuk bevindingen leest u dit terug.

Op basis van de bevindingen gaandeweg het onderzoek kwamen we daarnaast tot het inzicht dat de invloed van (al dan niet overeenkomende) normen en waarden niet de frictie in de dagelijkse samenwerking tussen Belastingdienst en fiscaal dienstverleners kan verklaren.

Waarden komen (grotendeels) overeen, desondanks is er frictie

De bovengenoemde constatering leidde ons tot het inzicht dat de koppeling tussen waarden en de frictie, zoals gemaakt in de onderzoeksvragen (tussen onderzoeksvraag 1 en 2) slechts *ten dele* een antwoord geeft op de onderliggende vraag: welke oorzaken kennen de frictie en misverstanden in de dagelijkse praktijk en hoe kan daarmee omgegaan worden? Dit leidde ons naar de vraag: **hoe ontstaan frictie en misverstanden, als we zien dat waarden grotendeels overeenkomen?**

Daarom zochten we naar andere oorzaken dan het verschil in waarden

Daarom hebben we gaandeweg het onderzoek gekozen voor een verdieping op de bevindingen en concluderen we dat ook *andere* oorzaken – welke mogelijk invloedrijker zijn dan een verschil in waarden - leiden tot frictie. In het tweede deel van de bevindingen richten we ons daarom op oorzaken van de frictie en misverstanden in de samenwerking tussen BD en FD, oorzaken die verband houden met waarden en oorzaken met een andere oorsprong.

Logischerwijs volgt uit deze verdieping dat we ons ten aanzien van het handelingsperspectief en de afspraken (onderzoeksvraag 2) hebben gericht op meer dan alleen het overbruggen van verschillen in waarden.



Dit maakt dat het onderzoek als volgt is opgebouwd

- ▶ **Bevindingen deel I:** inzicht in het 'hier en nu', welke frictie ervaren de betrokkenen in hun samenwerking. En, hoe is dit gewijzigd door de tijd heen.
- ▶ **Bevindingen deel II:** wat zijn de bepalende waarden bij de Belastingdienst en fiscaaldienstverleners.
- ▶ **Bevindingen deel III:** verdieping op (andere) oorzaken van de bestaande frictie;
- ▶ **Handelingsperspectief en aanbevelingen:** koppelen van de inzichten aan het denken in waarden om een handelingsperspectief te bieden voor de onderliggende vraag van de opdrachtgever.



2. Bevindingen deel I

Inzicht in de frictie in de
samenwerking tussen BD en FD

Fricctie | Inzicht in de frictie in de interactie tussen Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners

Fricctie in het hier en nu: een aantal hoofdthema's

Zowel Belastingdienstmedewerkers als fiscaal dienstverleners ervaren frictie in de onderlinge samenwerking. Deze ervaren frictie, die over tijd ook van aard is veranderd, kent een aantal oorzaken. Voor we naar de oorzaken gaan van deze frictie in de samenwerking geven we een beeld van waar Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners tegenaan lopen. Wat gebeurt er nu eigenlijk in het hier en nu?

We zien een aantal hoofdthema's:

- ▶ Fiscaal dienstverleners ervaren dat Belastingdienstmedewerkers hen vanuit wantrouwen tegemoet treden. Dit wekt onbegrip, lokt minder compliant gedrag uit en is geen goede basis voor samenwerking. *O.a. Bij steekproeven moet voor 'tegenbewijs' de hele administratie doorgelicht worden terwijl 1 fout op 1000 facturen ook gezien kan worden als redelijk. Of, BD vraagt steeds opnieuw extra informatie uit over een bepaalde casus, gaat uit van een negatief scenario.*
- ▶ Er gelden andere spelregels voor de Belastingdienst dan voor klanten en dit wekt wrevel en ergernis. *O.a. Klanten kunnen op straffe van een boete documenten niet te laat inleveren terwijl de Belastingdienst er wel langer over kan doen zonder consequentie. En, de Belastingdienst kan oneindig doorprocederen of doorgaan tot het uiterste met inzet van publiek geld, terwijl procederen voor een klant erg (vaak té) kostbaar is en met deze ongelijkheid wordt niet zorgvuldig omgegaan (Belastingdienstmedewerker die aangeeft 'dat je anders maar moet gaan procederen').*
- ▶ Fiscaal dienstverleners ervaren weinig ruimte voor de menselijke maat. Dit zorgt niet altijd voor de 'juiste heffing'. *O.a. Er wordt veel gemaild en op schrift gesteld. Via deze formelere vorm van contact is niet altijd alle nuance mogelijk en is er beperkt ruimte om samen te zoeken naar de 'juiste heffing' als deze afwijkt van de standaard. Wet- en regelgeving wordt gebruikt om mee te schermen, in plaats van dat er wordt gekeken naar de wijze waarop dat in het individuele geval uitpakt.*
- ▶ Er is grote onbekendheid met elkaar en elkaars rollen en belangen. Dit zorgt voor minder begrip voor elkaar. Dit punt is overkoepelend aan bovenstaande drie punten: vanuit onbekendheid met de mogelijkheden en begrenzingen van de onderscheiden rollen en belangen wordt wantrouwen ervaren, is er frustratie over verschillende spelregels en wordt beperkte ruimte voor maatwerk ervaren of is onduidelijk wat de ruimte is voor maatwerk. *O.a. men kent elkaar niet, heeft geen vaste contactpersonen over en weer. De drempel om dan te bellen en de drempel om in te leven in de ander wordt daarmee hoger.*
- ▶ Er zijn verschillen in kennis- en ervaringsniveau. Dit zorgt voor frustratie en tijdverlies. *O.a. fiscaal dienstverleners verhalen van (eerstelings-) medewerkers met laag kennisniveau waardoor zij geen goede beargumenteerde besluiten (kunnen) nemen en dit extra afstemming of doorverwijzen kost.*

Oorzaken van deze ervaren frictie kunnen verschillend van aard zijn. Een van de hypothesen is dat onbekendheid met elkaars waarden en/of een verschil in waarden een oorzaak is, de aanleiding voor dit onderzoek.

Ontwikkeling frictie | Inzicht in de ontwikkeling over tijd van de frictie in de interactie (1/2)

Ontwikkeling over de tijd: enkele bepalende gebeurtenissen

De mate van frictie en de aard van de frictie in de samenwerking tussen de directie MKB en fiscaal dienstverleners wordt over de tijd anders ervaren. We zien enkele bepalende gebeurtenissen die hier van invloed op zijn geweest:

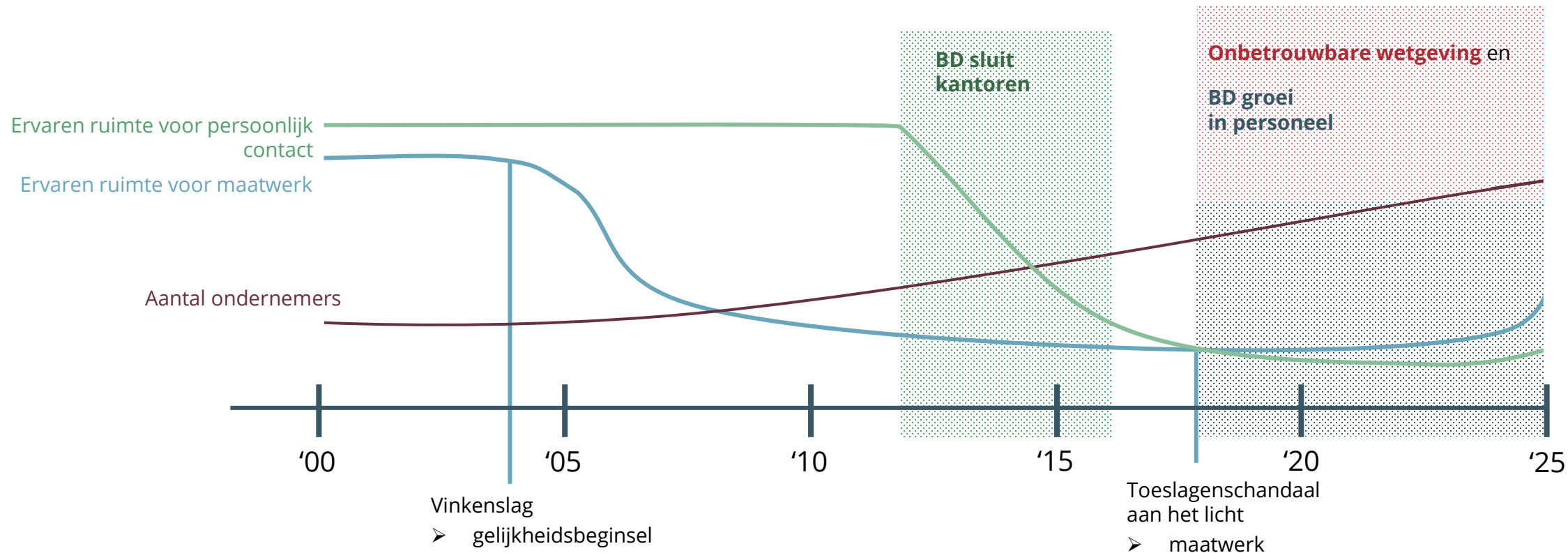
- ▶ **Vinkenslag 2004.** In de jaren '90 en '00 was er veel ruimte voor persoonlijk contact tussen de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners. Fiscaal dienstverleners hadden een relatiebeheerder en hadden vaak direct contact met (dezelfde) inspecteurs. Door dit eenvoudige en persoonlijke contact werd er meer ruimte ervaren voor gesprek en maatwerk. Door 'Vinkenslag' kwam er bij de Belastingdienst meer focus en sturing op het gelijkheidsbeginsel, de ruimte voor maatwerk nam af.
- ▶ **Sluiting lokale belastingkantoren 2012-2016.** In deze periode werden 22 van de 40 lokale belastingkantoren gesloten. Door gewijzigde procedures die hiermee verband hielden ging de bereikbaarheid van de Belastingdienst fors achteruit en was er veel minder/geen lokaal persoonlijk contact meer mogelijk tussen de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners.

- ▶ **Grote stijging aantal ondernemers 2010-heden.** In deze periode is het aantal ondernemers (met name zzp'ers) fors gestegen. Het aantal fiscaal dienstverleners is deels meegestegen, het aantal Belastingdienst-medewerkers niet. Dit zet druk op de werkwijze en onderzoeksmogelijkheden van de BD en zorgt voor verdere verslechtering van de bereikbaarheid.
- ▶ **Onbetrouwbare wetgeving o.a. Box 3, stikstof, 2017-heden.** De wetgever neemt geen besluiten of continu tegenstrijdige besluiten, dit maakt de wetgever voor ondernemers onbetrouwbaar. Dit straalt af op de Belastingdienst.
- ▶ **Toeslagenaffaire, 2017-heden.** Door de toeslagenaffaire is de Belastingdienst onder grote maatschappelijke druk komen te staan om meer vanuit een menselijke maat te redeneren en minder besluiten te automatiseren.
- ▶ **Groei in personeel, 2017-heden.** Door vergrijzing ging of gaat een groot aantal ervaren Belastingdienstmedewerkers met pensioen de komende jaren. Sinds een aantal jaar wordt er daarom fors geworven. Er is echter niet altijd tijd om deze mensen goed of langdurig in te werken.
- ▶ **Extra taken én bezuinigingen, 2015-heden.** De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren extra taken toebedeeld gekregen, tegelijkertijd is er fors bezuinigd op de Belastingdienst.

Deze gebeurtenissen hebben invloed op hoe de frictie wordt ervaren en zijn deels veroorzakers van de frictie.

Ontwikkeling frictie | Inzicht in de ontwikkeling over tijd van de frictie in de interactie (2/2)

In een schematische tijdlijn weergegeven zien de beschreven ontwikkelingen er als volgt uit:





3. Bevindingen deel II

Inzicht in bepalende waarden

Centrale waarden | De Belastingdienst en fiscaal dienstverleners hanteren (grotendeels) overeenkomende waarden

De BD en FD's hebben waarden ieder op een eigen manier vastgelegd

De Belastingdienst heeft waarden vastgelegd in een brochure over integriteit en wat dat betekent voor medewerkers. De waarden die hierin centraal staan zijn **geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid** en **zorgvuldigheid**.

Voor fiscaal dienstverleners geldt dat waarden op verschillende manieren zijn vastgelegd, ook gelet op de verschillende beroepsgroepen van accountants en belastingadviseurs die onder 'fiscaal dienstverleners' worden geschaard. Het beroep van accountant is wettelijk beschermd, en de NBA is ingesteld om de kwaliteit van het beroep te borgen. Iedere accountant is lid van de beroepsorganisatie en dient aan beginselen te voldoen, waaronder de verordening met beroeps- en gedragsregels. Indien niet aan deze fundamentele beginselen wordt voldaan dan kan de Accountantskamer de betreffende accountant om verantwoording vragen en eventueel consequenties opleggen. Belangrijke waarden voor accountants volgen uit vijf fundamentele beginselen. Belastingadviseur is geen beschermd beroep, wat betekent dat leden van de beroepsgroep zelf verantwoordelijk zijn voor het borgen van kwaliteit. Fiscaal dienstverleners als personen en hun kantoren kunnen zich vrijwillig aansluiten als individu bij de beroepsorganisaties NOB en RB en als kantoor (van zowel belastingadviseurs als accountants) bij Fiscount, SRA en NOAB. Deze organisaties binden fiscaal dienstverleners aan waarden of sturen aan op het handelen naar centrale waarden. Belangrijke waarden zijn **onafhankelijkheid, deskundigheid, vakbekwaamheid, zorgvuldigheid en integriteit**, al dan niet met andere woorden.

Los van dit soort organisaties begrijpen we van de professionals dat de grootte van kantoren invloed heeft op de controle op het naleven van kwaliteit: hoe groter het kantoor, hoe groter de kans dat kwaliteitsmechanismen zijn ingeregeld om belangrijke waarden te handhaven.

Deze 'waarden op papier' gaan pas leven als er aandacht aan wordt besteed in de praktijk. Bij de Belastingdienst doen ze dat door opleidingen, intervisie en vaktechnisch aanspreekpunten die casuïstiek toetsen aan belangrijke waarden. Bij de beroepsorganisaties vindt dit plaats via nascholing en bestaan werkgroepen ethiek.

BD medewerkers en FD's hanteren grotendeels dezelfde waarden

In de groepsgesprekken en –sessies spreken de Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners over dezelfde waarden. Voor een deel gaat het om waarden die als zodanig door de verschillende groepen zijn vastgelegd: **verantwoordelijkheid, vakbekwaamheid, deskundigheid**. Ook kwamen waarden naar voren die niet formeel zijn vastgelegd: **bereikbaarheid, betrouwbaarheid, transparantie, maatwerk** en **onbevooroordeeld tegemoet treden**. De professionals spraken over dezelfde waarden of gedragsregels (normen) die zij volgen in situaties, wat het mogelijk maakte om inzicht te krijgen in de overeenkomsten, ondanks dat andere woorden werden gebruikt voor de waarden of dat zij gedragsregels niet direct koppelden aan een waarde.

Op de volgende bladzijdes geven we per waarde een toelichting van wat de professionals hieronder verstaan.



⁴Binnen dit onderzoek hebben we ons gericht op de centrale waarden die onder fiscaal dienstverleners worden gedeeld, om zo een vergelijking te maken tussen de waarden van fiscaal dienstverleners en de Belastingdienst. We hebben niet onderzocht wat de onderlinge verschillen zijn tussen de beroeps- en koepelorganisaties en fiscaal dienstverleners die niet aangesloten zijn. We kunnen ons voorstellen dat dit wel relevante informatie is voor de Belastingdienst om over te beschikken. Hier zou vervolgonderzoek

Centrale waarden | Overeenkomende waarden van de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners

Zorgvuldigheid

De waarde **zorgvuldigheid** vormt een belangrijke basis in het dagdagelijkse werk van de professionals. Voor hen gaat het over welke informatie je gebruikt en hoe: het bijeenbrengen van feiten en omstandigheden om een standpunt te onderbouwen, op een overzichtelijke manier en in begrijpelijke taal. Deze zorgvuldigheid dient bovendien ook het borgen van maatwerk. Hoewel professionals zorgvuldigheid op een vergelijkbare wijze definiëren, dient deze waarde voor iedere partij een eigen belang. Voor de Belastingdienstmedewerker draait het om de onderbouwing van een keuze, die voldoende uitlegbaar moet zijn aan de samenleving (collectief perspectief). Terwijl het voor de fiscaal dienstverleners gaat om een onderbouwing van de specifieke situatie van een ondernemer (individueel perspectief). Deze verschillende perspectieven leiden tot andere afwegingen in het handelen naar zorgvuldigheid. Zo kan het voorkomen dat, nadat de fiscaal dienstverlener informatie heeft aangeleverd, de Belastingdienstmedewerker aanvullende informatie opvraagt om een besluit verder te onderbouwen.

Onbevooroordeeld

Opvallend aan de waarde **onbevooroordeeld** is dat deze voortdurend werd benoemd als belangrijk uitgangspunt in de onderlinge interactie, al dan niet met andere woorden. Het gaat de professionals om het benaderen van de ander met een open houding, zonder aannames of vooroordelen. Het vraagt om eerst met zorgvuldigheid een situatie in kaart te brengen en pas op basis daarvan te bepalen welke vervolgstappen of consequenties passend zijn. De professionals stellen dat een (direct) contactmoment het makkelijker maakt om elkaar met een open houding te benaderen, wat laat zien dat goede bereikbaarheid bijdraagt aan het vanuit vertrouwen samenwerken.

Verantwoordelijkheid

Verantwoordelijkheid gaat voor de professionals om het handelen vanuit de eigen rol die je vervult, met de verantwoordelijkheden die daarbij horen. Daar hoort ook bij het bewustzijn over consequenties van handelingen. Fiscaal dienstverleners gebruiken ook wel de woorden onafhankelijkheid en objectiviteit en zijn daaraan gebonden via beroeps- en gedragsregels via beroepsorganisaties, koepels of wettelijke bescherming van het beroep (in het geval van accountants). Voor de Belastingdienstmedewerkers volgen de verantwoordelijkheden uit de ambtelijke eed en uit de rol van de Belastingdienst in het publieke bestel.

Bereikbaarheid

Kenmerkend voor **bereikbaarheid** is dat de professionals er veel waarde aan hechten, omdat deze ondersteunend is aan het borgen van een andere belangrijke waarde: maatwerk. Bereikbaarheid betekent voor hen persoonlijk contact, bij voorkeur direct (per telefoon) in plaats van per mail of brief. Dit persoonlijke contact maakt het mogelijk om een situatie te de-escaleren, onduidelijkheden direct op te helderen, vragen te bespreken en te bepalen of en welk maatwerk mogelijk is. Zoals een betrokkene zei: "Wanneer je het gesprek kan aangaan, ontstaat meer begrip en blijkt soms meer ruimte te bestaan dan gedacht". Ondanks eenzelfde opvatting over bereikbaarheid, verschilt het tussen de partijen wel hoe deze waarde is geregeld binnen ieders organisatie(structuren): bij de Belastingdienst is het contact centraal georganiseerd via aan klantproces, in tegenstelling tot de fiscaal dienstverleners die zoeken naar contact over individuele cases.

Centrale waarden | Overeenkomende waarden van de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners

Transparantie

Wat betreft de waarde **transparantie** bestaat onder de professionals overeenstemming over de betekenis: open zijn over de intentie waarmee je de ander benadert en navolgbaar handelen. Het vraagt bijvoorbeeld helderheid over welke informatie beschikbaar is, wat mogelijk nog mist en hoe besluiten tot stand komen. Ook vereist het een vaste wijze van handelen waardoor men weet wat van de ander te verwachten. Door transparant (samen) te werken, groeit het vertrouwen over en weer.

Wat betreft **transparantie in informatieverstrekking** geldt transparantie ook als een ingewikkelde waarde. Accountants zijn gebonden aan een beroepscode en belastingadviseurs aangesloten bij een koepel- of beroepsorganisatie zijn gebonden aan geldende beroeps- en gedragsregels over (o.a.) geheimhouding en onafhankelijkheid. In uitzonderlijke situaties kan de tuchtrechter ingrijpen om onafhankelijkheid of betrouwbaarheid te borgen. Accountants en belastingadviseurs kunnen daarom niet altijd volledig transparant handelen.

Deskundigheid

Met betrekking tot de plek van **deskundigheid** als een van de waarden geldt een zelfde redenatie als voor vakbekwaamheid. Over het belang van de waarde werd minder nadrukkelijk gesproken en tegelijkertijd zien de professionals deskundigheid als vereiste in het werk. Waar vakbekwaamheid zich richt op vaardigheden, gaat deskundigheid over inhoudelijke kennis: het beschikken over actuele kennis over wet- en regelgeving in het fiscaal juridische domein. Bij de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners krijgt deskundigheid een plek door (beroeps)opleidingen en inhoudelijke cursussen.

Vakbekwaamheid

De professionals spraken in vergelijking met andere waarden minder nadrukkelijk over het belang van **vakbekwaamheid**, maar deze waarde dient desondanks als belangrijk fundament in het werk. Het gaat hen om het vermogen het werk vakkundig uit te voeren en daarbij vanzelfsprekend te handelen naar centrale waarden zoals zorgvuldigheid, verantwoordelijkheid, maatwerk en deskundigheid. Bij zowel de Belastingdienst als fiscaal dienstverleners komt deze waarde tot uiting in de opleiding en ontwikkeling van professionals, bijvoorbeeld door vaardigheidstrainingen, intervisie en het bespreken van casuïstiek.

Integriteit en betrouwbaarheid

De professionals zien de waarden als een samenhangend geheel: je hebt al deze waarden nodig om je beroep goed uit te oefenen. Je kan niet voorbij gaan aan één van deze waarden, zonder in te leveren op de kwaliteit van je werk. Dit is ook waar de waarden **integriteit** en **betrouwbaarheid** in het spel komen: de professionals handelen integer wanneer zij handelen in lijn met de waarden die voor hen belangrijk zijn, en omdat de professionals dat doen, wordt het handelen als zodanig ervaren. Integriteit en betrouwbaarheid dienen op deze manier als het waren als alomvattende begrippen van waarden, voor zowel de Belastingdienst als fiscaal dienstverleners.

Maatwerk

Onder de professionals bestaat breeduit een behoefte aan **maatwerk**. Hoewel maatwerk in feite geen zelfde soort 'waarde' is als verantwoordelijkheid of betrouwbaarheid, wordt maatwerk wel benoemd door de professionals als ware het een waarde. Deze expliciete behoefte aan en noodzaak tot maatwerk past in recente ontwikkelingen: het toeslagenschandaal, complexe wet en regelgeving en de toenemende diversiteit van ondernemers. Voor de professionals dienen de andere waarden als randvoorwaarden voor het voorzien in maatwerk: zorgvuldigheid voor dossiervorming, deskundigheid en vakkundigheid voor het toepassen van wet- en regelgeving met ruimte waar dat mogelijk is en bereikbaarheid voor het persoonlijk contact omdat maatwerk niet past in de hokjes van geautomatiseerde processen

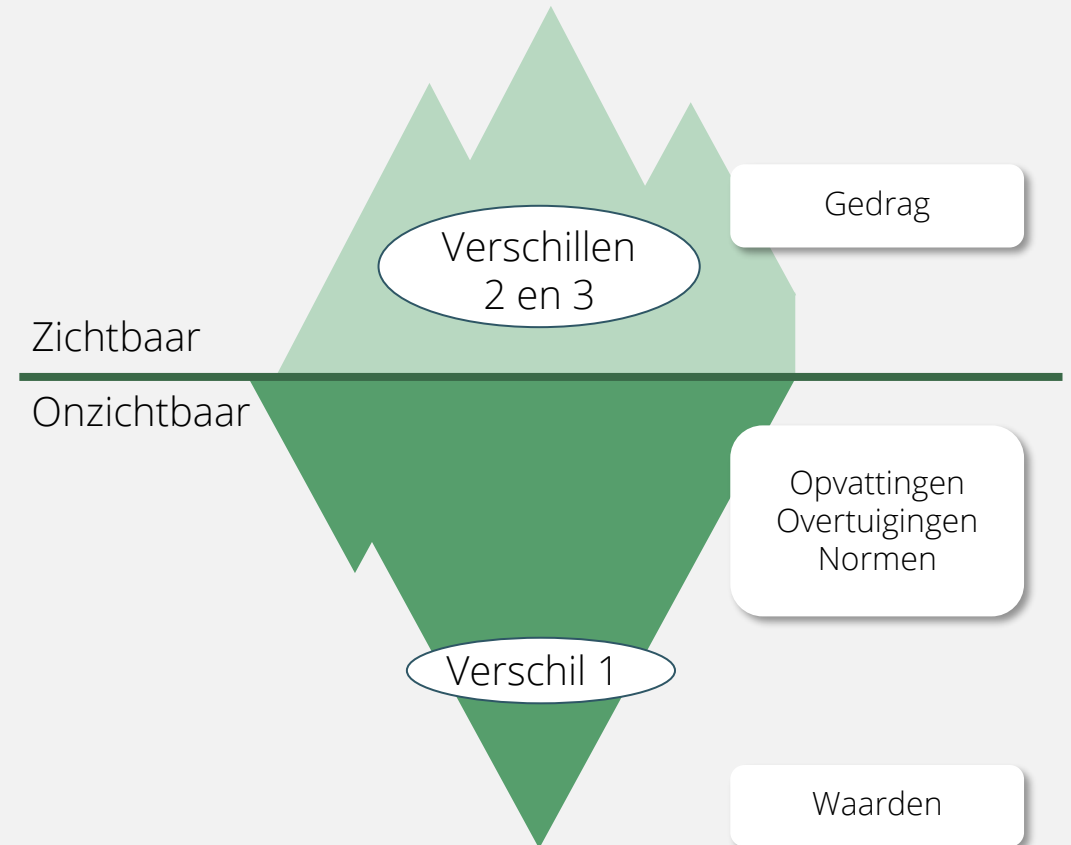
Centrale waarden | Overeenkomende waarden, desondanks ook verschillen

Ondanks dat de centrale waarden van de Belastingdienst en de fiscaal dienstverleners grotendeels overeenkomen zijn er ook verschillen. Deze komen met name tot uiting in normen en op het gedragsniveau.

Zo zien we de volgende verschillen in hoe waarden tot uiting komen:

- 1) Overeenkomende waarden, maar sommige waarden zijn voor de ene partij belangrijker dan voor de ander - wat past bij ieders rol
- 2) Overeenkomende waarden op papier, maar in de uitvoeringspraktijk is er een verschil in hoe deze waarden vertaald worden naar handelen
- 3) Overeenkomende waarden maar desondanks voor de ander onverwacht gedrag

Hierna lichten we deze elk apart toe.



Centrale waarden | Sommige waarden zijn voor de ene partij belangrijker dan voor de ander

Vanuit verschillende rollen krijgen waarden een ander belang toegekend

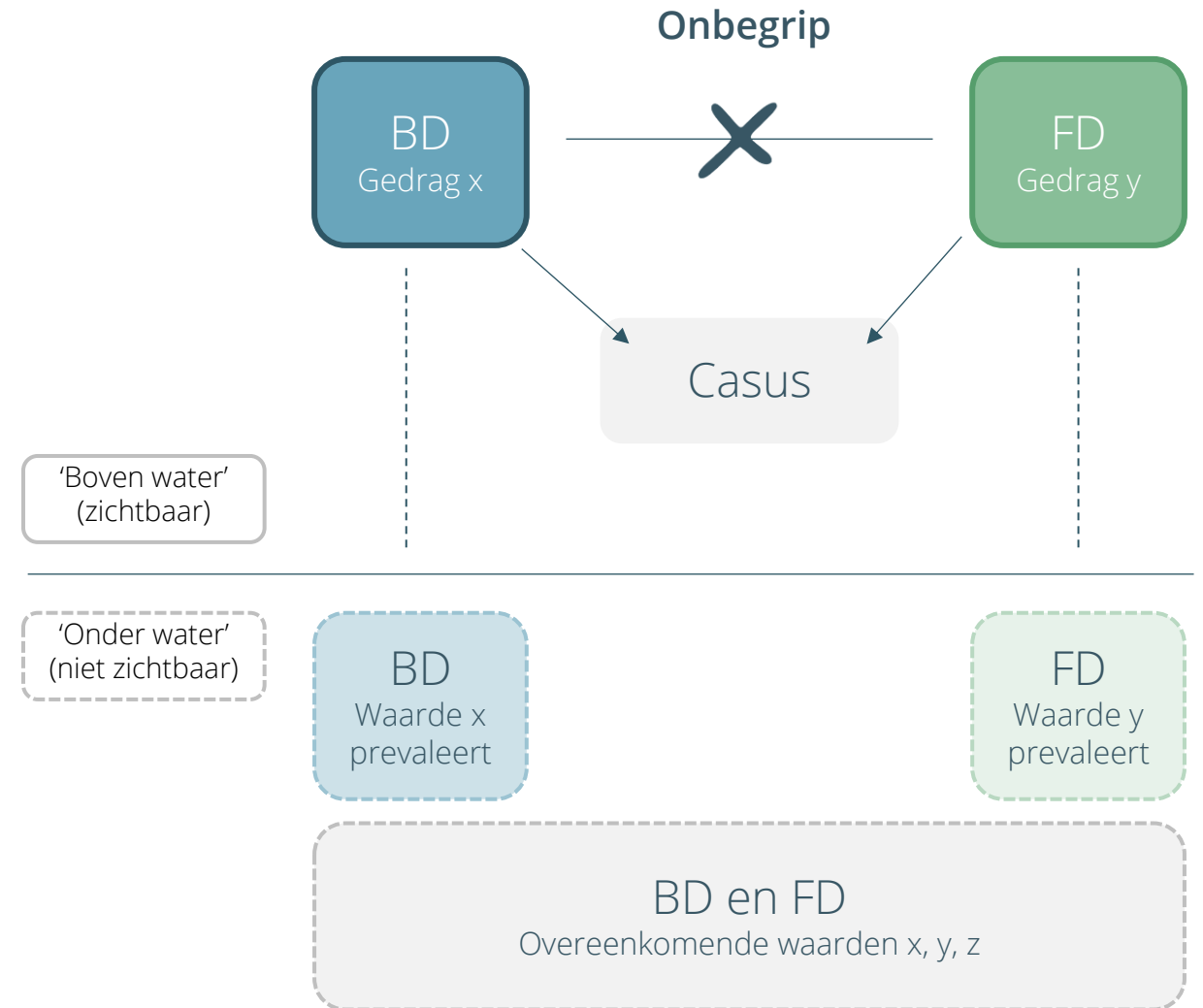
Naast de grote overeenkomsten in waarden, geldt ook dat bepaalde waarden van grotere of juist mindere waarde zijn voor fiscaal dienstverleners of de Belastingdienst. Er zijn waarden die door beide partijen worden gezien als belangrijk, maar toch verschillen in het belang dat er aan wordt toegekend.

Zo geldt voor de Belastingdienst dat de waarde **rechtsstatelijkheid** kenmerkend is en groot gewicht krijgt. Dit past bij de rol die de Belastingdienst vervult, namelijk als overheid met de verantwoordelijkheid voor het bewaken van het collectief belang en daarbij de taak om de naleving van wet- en regelgeving te waarborgen om invulling te geven aan dat belang. Voor fiscaal dienstverleners geldt dat de waarden **onafhankelijkheid** en **vertrouwelijkheid** zwaar wegen. Deze waarden komen voort uit de verantwoordelijkheid die fiscaal dienstverleners hebben voor de vertegenwoordiging van de ondernemer.

Verskil in rollen brengt andere afwegingen

Het verschil in belang dat aan bepaalde waarden toegekend wordt, leidt tot verschillen in gedrag en beoordeling bij ethische kwesties en kan leiden tot wederzijds onbegrip, zoals de figuur hiernaast laat zien. Het maakt namelijk dat professionals in bepaalde situaties tot andere afwegingen komen, afhankelijk van of ze Belastingdienstmedewerker zijn of fiscaal dienstverlener.

Vanuit de rollen gezien draait het tussen de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners om het vinden van een afweging tussen het collectieve en het individuele belang. Deze afweging vindt plaats in de onderlinge interactie tussen de professionals van de twee partijen. Het maken van die afweging gaat gepaard met inherente spanning. Ieder maakt namelijk een afweging op basis van grotendeels overeenkomende en deels verschillende interpretaties van waarden, en dat leidt tot verschillen in inzicht.



Centrale waarden | Overeenkomende waarden op papier, verschil in hoe dit vertaald wordt naar handelen

Overeenkomende waarden, maar een andere vertaling in de praktijk

Ondanks dat de waarden grotendeels overeenkomen verschilt het gedrag dat Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners vanuit deze waarden vertonen. Hieronder geven we twee voorbeelden die laten zien dat wat de een doet op basis van een bepaalde waarde, verschilt van wat de ander zou doen vanuit deze waarde, en hoe dit leidt tot frictie.

Een voorbeeld is de waarde **zorgvuldigheid**. Voor zowel de Belastingdienstmedewerkers als fiscaal dienstverleners is dit een belangrijke waarde. Hieronder wordt verstaan: de situatie met feitelijke informatie in kaart brengen en pas daarna bepalen wat passende acties zijn.

In de praktijk vraagt een Belastingdienstmedewerker informatie op, en vraagt nog eens aanvullende informatie op, en eventueel nog eens. Ingegeven door zorgvuldigheid en de benodigde verantwoording in een overheidsorganisatie. Een fiscaal dienstverlener ervaart dit gedrag als wantrouwen, niet als zorgvuldigheid, want zou vanuit zorgvuldigheid telefonisch contact op te nemen om te vragen wat de onduidelijkheden zijn.

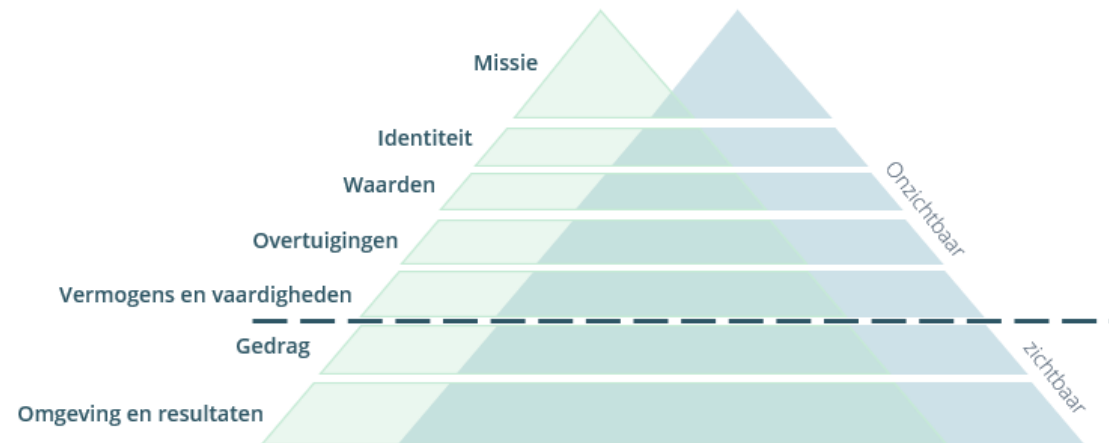
Een ander voorbeeld is de waarde **verantwoordelijkheid**. Hieronder wordt verstaan: gaat voor de professionals om het handelen vanuit de eigen rol die je vervult, met de verantwoordelijkheden die daarbij horen. Daar hoort ook bij het bewustzijn over consequenties van handelingen.

In de praktijk voelen Belastingdienst medewerkers een maatschappelijke verantwoordelijkheid dat elke euro te weinig betaalde belasting geverifieerd moet worden, ondanks uitvoeringskosten. Een fiscaal dienstverlener ervaart dit gedrag niet als het nemen van verantwoordelijkheid door de Belastingdienst en beschouwt het als wantrouwen.

In de praktijk voelen fiscaal dienstverleners vooral verantwoordelijkheid naar hun klant én naar hun beroepscode tot onafhankelijkheid. De Belastingdienst ervaart dat de fiscaal dienstverlener niet de juiste heffing voorstaat.

Dit verschil in vertaling van de waarden leidt tot onbegrip in de interactie

Doordat Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners alleen elkaars gedrag zien en niet de achterliggende waarden en overtuigingen, ontstaat er onbegrip. Zoals de afbeelding hieronder weergeeft is het immers het gedrag wat zichtbaar is en zijn het overtuigingen en waarden die onzichtbaar zijn.



De frictie wordt versterkt door onpersoonlijk contact per mail of brief, waar het gemakkelijk is toelichtingen te beperken en waarbij geen ruimte bestaat om direct vragen aan elkaar te stellen ter verduidelijking.

Centrale waarden | Overeenkomende waarden en desondanks voor de ander onverwacht gedrag

Verschillen in gedrag komen óók voort uit individuele rolinvulling

Naast bovenstaande twee verklaringen is het belangrijk te realiseren dat verschil in gedrag óók voortkomt uit de manier waarop individuele professionals invulling geven aan hun rollen. Professionals bij BD en FDs moeten regels toepassen en informatie duiden in steeds wisselende cases, een proces dat tot verschillende uitkomsten kan leiden. Het is daarbij onvermijdelijk dat ook de individuele normen en waarden van de professionals een rol spelen in de uitkomst.

Echter, te grote verschillen ondermijnen het wederzijds vertrouwen

Er zullen altijd verschillen in uitvoering tussen medewerkers zijn. Juist ook in de tendens naar (weer) meer maatwerk. In de samenwerking tussen BD en FDs leiden de verschillen ertoe dat gedrag als 'onverwacht' wordt ervaren. In veel van de gevallen zijn de handelingen van de ander anders dan verwacht zou kunnen worden op basis van diens waarden. We zien dat dit afbreuk doet aan de betrouwbaarheid in de twijfels die over en weer bestaan over de goede intentie van de ander.

Ook zetten deze twijfels de open houding naar elkaar onder druk. Het is echter juist deze open houding die de professionals beschouwen als randvoorwaarde voor een goede samenwerking. Waar het geloof in elkaars betrouwbaarheid en een open houding ontbreekt, ontbreekt wederzijds vertrouwen wat cruciaal is om goed samen te werken.

Voor de Belastingdienst is betrouwbaarheid in het bijzonder van belang

Wanneer minder betrouwbaarheid wordt ervaren en er twijfels zijn over een open houding, heeft dat ook zijn weerslag op algemene beelden over de Belastingdienst als overheidsinstelling en over fiscaal dienstverleners als beroepsgroep. De verminderde betrouwbaarheid wordt gemakkelijk veralgemeniseerd, en vormt daarmee opnieuw een basis voor wantrouwen en misverstanden in individuele casuïstiek.

Hierbij is het belangrijk het verschil in ieders rol te onderstrepen. Met name voor de Belastingdienst als overheidsinstelling geldt dat een verminderde betrouwbaarheid zijn weerslag kan hebben op het vertrouwen in de overheid in het algemeen. De Belastingdienst heeft immers als overheid de rol het collectief belang te bewaken waarbij het handelen als betrouwbare overheid van essentieel belang is. Burgers (ondernemers) moeten kunnen rekenen op een betrouwbare overheid. Daarmee is betrouwbaarheid met name voor de Belastingdienst een prioriteit in interactie met samenwerkingspartners als FDs.



3. Bevindingen deel II

Onze verdieping op de bevindingen: een beschrijving van oorzaken van de frictie en nadere analyse van deze oorzaken




Oorzaken | We zien drie oorzaken voor de frictie

Hiervoor gaven we inzicht in de frictie die FD's en BD-medewerkers ervaren in hun onderlinge samenwerking in het hier en nu. Ook hebben we toegelicht dat de waarden van de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners overeenkomen én dat er verschillen zijn in hoe deze waarden tot uiting komen en ervaren worden.

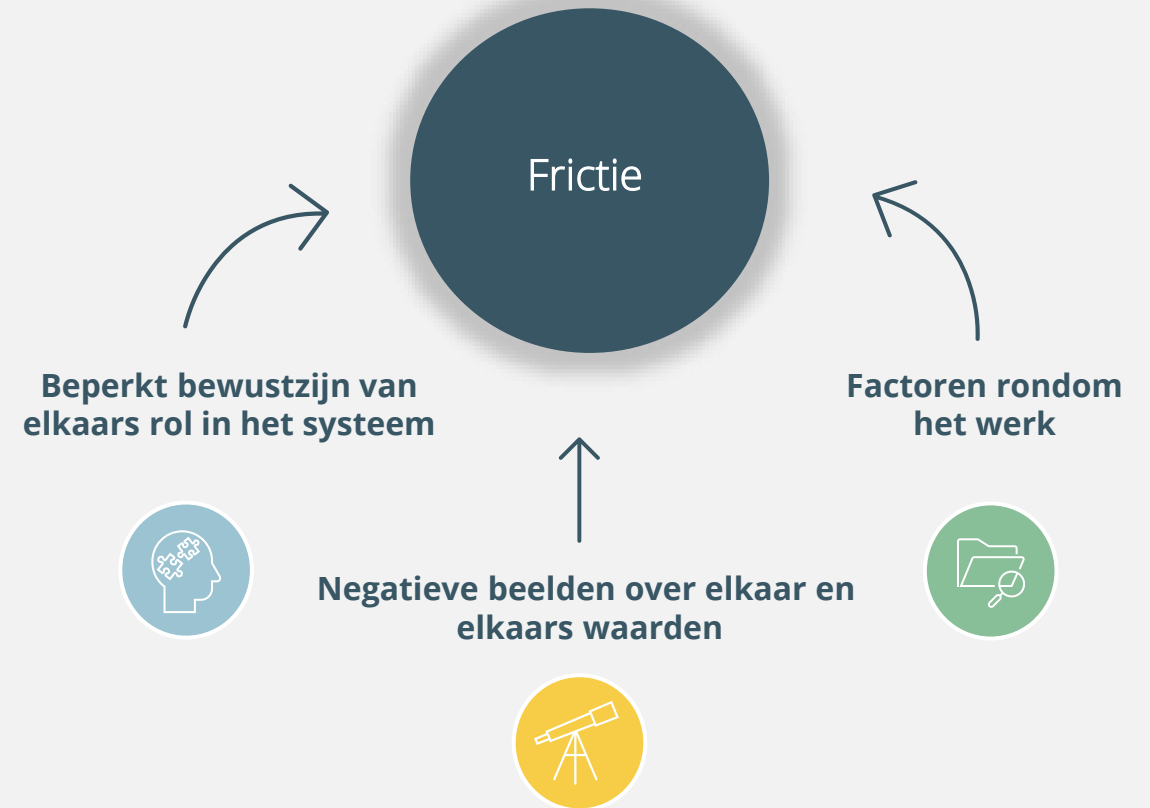
In dit onderzoek zijn echter ook andere –deels aanpalende- factoren naar voren gekomen die het handelen van Belastingdienst en fiscaal dienstverleners bepalen. Gedurende de looptijd van het onderzoek werd duidelijk dat deze mogelijk invloedrijker zijn op de mate van frictie in de samenwerking dan een verschil in waarden. In dit tweede deel van de bevindingen richten we ons daarom op deze oorzaken van de frictie en misverstanden in de samenwerking tussen Belastingdienst en fiscaal dienstverleners.

De vraag is: wat maakt dat de frictie ontstaat en er steeds misverstanden in de samenwerking optreden als we eerder zagen dat er op waardenniveau voldoende overeenkomsten zijn? Waar ligt de oorzaak dan?

Op basis van deze verdieping zien we drie oorzaken voor de frictie:

-  **Beperkt bewustzijn** van elkaars rol in het systeem
-  **Negatieve beelden** over elkaar en elkaars waarden die blijven voortbestaan door beperkt persoonlijk contact
-  **Factoren rondom het werk** die het handelen naar waarden belemmeren

Iedere oorzaak lichten we apart toe, met eigen verklaringen en gevolgen.





Bewustzijn | Er is een beperkt begrip van ieders rol in het systeem

Verschillende rollen leiden tot verschillende afwegingen

Eerder gaven we inzicht in dat sommige waarden een ander gewicht hebben voor elke partij door het verschil in rollen tussen de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners. De Belastingdienst beschermt het collectief belang, met een bijzondere plek voor de waarde rechtsstatelijkheid, en de fiscaal dienstverleners het individuele belang, met een bijzondere plek voor waarden als onafhankelijkheid en geheimhouding. Dit verschil in het prevaleren van waarden komt tot uiting wanneer er afwegingen moeten worden gemaakt in een casus.

De verschillen die hieruit ontstaan zijn passend en zelfs goed

Dit verschil is passend en zelfs goed. Het maken van afwegingen of een andere invulling van waarden op basis van ieders eigen rol, komt immers voort uit het vertegenwoordigen van andere belangen: het collectieve en individuele.

De spanning die hieruit voortkomt is niet alleen onvermijdelijk, maar ook constructief voor de werking van het systeem. De belangen zijn intentioneel ondergebracht bij andere rollen, met het doel om een goede afweging te maken tussen de beide belangen. Als deze rolverschillen zouden verdwijnen of volledig hetzelfde zijn, zou dat afbreuk doen aan de vertegenwoordiging van de verschillende belangen en de werking van het systeem, waar allebei de belangen vertegenwoordigt behoren te zijn.

Essentieel is bewustzijn over deze verschillende rollen, wat nu ontbreekt

De frictie die tussen Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners ontstaat, zien we als een gebrek aan bewustzijn of begrip over de rol en bijbehorende verantwoordelijkheid van de ander. Voor een samenwerking is het essentieel om op een bewuste en functionele invulling te geven aan de inherente spanning in rollen, met een besef van en vertrouwen op een gedeelde basis in waarden. Hoewel dit bewustzijn ontbreekt in de dagelijkse praktijk, zagen we in de groepsessies ook dat persoonlijk contact voor bewustzijn en begrip ruimte geeft.



Beelden | (negatieve) Beelden over de waarden van de ander worden veralgemeniseerd en kunnen voortbestaan door beperkt persoonlijk contact (1/2)

Over en weer bestaan negatieve beelden over elkaar en elkaars waarden

Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners hebben beelden over de waarden van de ander en de manier waarop ze deze zouden invullen. In de groeps gesprekken kwam dit naar voren als tegenstellingen tussen de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners: over en weer wordt wantrouwen ervaren en wederzijds bestaan twijfels over de gemeenschappelijkheid van waarden en de mate waarin de ander zou handelen naar waarden, onderbouwd met negatieve beelden die de partijen over elkaar hebben.

Door ieders rol en slechte ervaringen worden beelden veralgemeniseerd

De beelden die bestaan zijn gebaseerd op een smalle weergave van ieders rol en slechte ervaringen in het contact. Zo zou ieder enkel en alleen handelen naar het belang waarvoor hij verantwoordelijk is – ofwel het collectieve ofwel het individuele -, want, zo zijn de rollen in het leven geroepen en zo zijn ze nog steeds. De Belastingdienst en diens medewerkers zouden uit zijn op belastingoptimalisatie voor zo groot mogelijke opbrengsten voor het collectief en vanuit dit collectief belang krijgt elke casus een gelijke uitkomst. Over fiscaal dienstverleners bestaan beelden dat zij met hun klanten ('boeven') voornamelijk uit zijn op belastingontduiking of –mindering.

BD medewerker over FD's: *"Hoe kan je nou onafhankelijk zijn wanneer je enorme bedragen ontvangt van een klant?"*

FD over BD medewerkers: *"De Belastingdienst werkt voor het maatschappelijk belang, maar ik merk vooral dat ze werken aan belastingoptimalisatie. Belastingoptimalisatie is géén maatschappelijk belang!"*

Ook leiden slechte ervaringen in het contact met elkaar tot nieuwe of een bevestiging van negatieve beelden.

BD medewerker over FD's: *"Het grootste probleem is dat er gewoon te veel pannenkoeken tussen zitten."*

FD over BD medewerkers: *"De medewerkers verschuilen zich alleen maar achter wet- en regelgeving."*

De negatieve beelden op basis van ieders rol en slechte ervaringen worden veralgemeniseerd, wat leidt tot stereotyperingen die steeds worden bevestigd. Dergelijke stereotyperingen zetten een open benadering naar elkaar onder druk, waardoor een misverstand in het contact sneller escaleert.

Positieve beelden zijn er ook, maar die gaan met name over individuen en worden niet veralgemeniseerd.

BD medewerker over FD's: *"Ik heb altijd goed contact met kantoor X, ze leveren op tijd en volledig aan."*

FD over BD medewerkers: *"Inspecteur Y is van de oude stempel, denkt altijd met je mee."*



Beelden | (negatieve) beelden over de waarden van de ander worden veralgemeniseerd en kunnen voortbestaan door beperkt persoonlijk contact (2/2)

Beperkt persoonlijk contact belemmert wederzijds begrip en erkenning

Een belangrijke reden waarom de negatieve beelden over elkaar kunnen voortbestaan, is het beperkte persoonlijke contact. Professionals ervaren moeilijkheden met het leggen van contact en schakelen daarom vaak over naar communicatie per brief of mail, hoewel direct contact de voorkeur heeft.

BD medewerker over FD's: *"Vaak merk ik als ik bel dat ik dan krijg, ik heb nu geen tijd zet het even op de mail. Er is dus geen tijd voor persoonlijk contact."*

FD over BD medewerkers: *"Ik heb soms zo mijn best gedaan om in alle zorgvuldigheid iets neer te leggen en dan krijg ik in 2 zinnen een 'Nee'. Ik weet niet waarom en wanneer, geen onderbouwing en geen transparantie."*

Wat bijdraagt aan de afstand is de sluiting van Belastingdienstkantoren, de beperkte capaciteit van de Belastingdienst en verschillen in organisatie van contactpunten – bij de Belastingdienst centraal, bij de fiscaal dienstverlener individueel. Bij complexe casussen fungeert de relatiebeheerder in sommige regio's als 'noodknop' voor direct contact, maar dit beschouwen de fiscaal dienstverleners als laatste mogelijkheid wanneer zij al langer tegen moeilijkheden aan lopen. Daarnaast begrijpen we dat het leren over en kennismaken met de (rol van de) andere partij weinig tot geen onderdeel uitmaakt van de opleidingen.

In een omgeving met weinig persoonlijk contact leren de professionals elkaar niet kennen, wat bijstelling van beelden en wederzijds begrip en erkenning voor elkaar en ieders rol belemmert. De intensivering van de samenwerking tussen de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners keert nog beperkt terug in de dagelijkse uitvoeringspraktijk, in tegenstelling tot de inspanningen op beleidsniveau en via Horizontaal Toezicht.



Context factoren | Factoren rond het werk compliceren het handelen naar waarden (1/2)

Waarden komen onder druk te staan door factoren rond het werk

Er zijn meerdere factoren in het werk van Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners die het handelen naar waarden compliceren. Het zijn factoren buiten de (directe) invloedssfeer van de individuele professional, maar wel met invloed op diens werk en daarmee op de interactie met de ander. Ook zijn het factoren die buiten de invloedssfeer van de Directie MKB of zelfs van de Belastingdienst als geheel vallen.

De contextfactoren maken het moeilijker om handelingen te verrichten die nodig zijn om bepaalde waarden te borgen. Hierdoor ontstaan in de dagelijkse praktijk situaties waarin *zichtbare* handelingen van de Belastingdienst, fiscaal dienstverleners als geheel, of hun individuele professionals anders zijn dan wat verwacht zou kunnen op basis van hun *onzichtbare* waarden. Dit leidt ertoe dat partijen en hun professionals niet lijken te staan voor hun waarden en dat de ander als onbetrouwbaar wordt ervaren. Hoewel zowel de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners en hun individuele professionals uiteraard wel de intentie hebben om in lijn met de eigen waarden te handelen.

Voor de BD zien we meerdere complicerende factoren

We zien verschillende factoren die het handelen naar waarden belemmeren, waarvan bepaalde factoren eigen zijn voor iedere partij. Hoewel de partijen voor een deel in dezelfde omgeving opereren, kent iedere partij immers ook een eigen omgeving. Voor de Belastingdienst zien we meerdere complicerende factoren.

Een van de factoren is het sluiten van lokale Belastingdienstkantoren, waardoor de afstand tot fiscaal dienstverleners en ondernemers is vergroot. Het persoonlijk contact voor de bereikbaarheid is afgenomen, ook met het gevolg dat het lastiger is om op een zorgvuldige wijze de informatie te verzamelen die relevant is voor een specifiek dossier en zo maatwerk te kunnen leveren.

Ook speelt de beperkte capaciteit van de Belastingdienst een rol in het handelen naar zorgvuldigheid. Met een beperktere capaciteit behandelen medewerkers de dossiers van een groeiend aantal ondernemers. Door de tijdsdruk die dit met zich meebrengt ervaren medewerkers druk op een zorgvuldige behandeling van dossiers.

BD medewerker over druk op zorgvuldigheid: *"Tijdsdruk staat zorgvuldigheid wel eens in de weg. We moeten veel controles per jaar doen en dan begint management ook nog te trekken. Dan moet je er voor waken dat je zorgvuldig blijft."*

Om dit te verhelpen zien we dat de Belastingdienst de afgelopen jaren veel nieuw personeel heeft aangenomen. Echter, de instroom lijkt niet in balans met de capaciteit die beschikbaar is voor de opleiding. Dit heeft gevolgen voor waarden als deskundigheid, vakkundigheid, zorgvuldigheid en bereikbaarheid. Professionals van allebei de groepen ervaren dat nieuwe Belastingdienstmedewerkers nog over onvoldoende kennis en ervaring beschikken om met comfort zichzelf te navigeren in het werk, en eigenstandig keuzes te maken op basis van organisatiewaarden. Ze lijken vaker over te schakelen naar mail en brieven en lijken het lastig te vinden om ruimte op te zoeken waar dat mogelijk is.

BD medewerker over druk op waarden deskundigheid, vakkundigheid, zorgvuldigheid en bereikbaarheid: *"Jonge inspecteurs zijn heel zwart/wit. Ook lijkt het dat ze minder durven te bellen. De ouderen zijn meer pragmatisch. Het vraagt ervaring om soepel met je verantwoordelijkheden om te gaan."*

Een andere factor in het werk is het selectiemechanisme wat bepaalt welke dossiers wel en niet behandeld worden door Belastingdienstmedewerkers. Ze geven aan dat het veel vraagt van de medewerkers om ieder dossier met een open blik te benaderen, gezien een groot deel van hun werkpakket bestaat uit dossiers met (mogelijk) niet-compliance ondernemers.



Context factoren | Factoren rond het werk compliceren het handelen naar waarden (2/2)

Voor de FD's zien we één factor: het vrije beroep van belastingadviseurs

Een factor rond het werk van fiscaal dienstverleners is dat het beroep van belastingadviseurs vrij is. Er bestaan geen gedeelde kwaliteitsnormen. Het is aan belastingadviseurs zelf om hun kwaliteit, en de daaronder liggende waarden, te borgen via het kantoor waar zij voor werken of de beroeps- of koepelorganisatie waar zij vrijwillig bij aangesloten zijn. Daarmee is de borging van de kwaliteit ook geen vanzelfsprekendheid voor de gehele groep fiscaal dienstverleners. Dit kan leiden tot situaties waarin een fiscaal dienstverlener onvoldoende beschikt over kennis of vaardigheden, dossiers aanlevert met beperkte of onjuiste onderbouwing, afspraken niet nakomt of niet bereikbaar is, wat de samenwerking met een Belastingdienstmedewerker bemoeilijkt. Zowel de Belastingdienstmedewerkers als fiscaal dienstverleners zelf zien het ontbreken van kwaliteitsnormen als belemmering voor de kwaliteit van het beroep en daarmee de ondersteuning van ondernemers.

FD over druk op belangrijke waarden voor FD's: *"Een beroepsgroep? Voor onze kwaliteit is het lastige dat het geen beschermd beroep is en ieder zich adviseur kan noemen, los van kwaliteitsstandaarden."*

FD over druk op belangrijke waarden voor FD's: *"Voor eenpitters is het een uitdaging om de kwaliteit in continue processen te borgen. Onder druk doen mensen bepaalde dingen, als ze nog 60 aangiftes moeten doen en de maand is nog 3 dagen dan denken sommige mensen dat ze toch overslaan."*

Gedeeld is de complexiteit en tegenstrijdigheid van wetten en regels

Voor beide partijen is de complexiteit en tegenstrijdigheid in wet- en regelgeving een belemmerende factor voor het handelen naar de eigen waarden. Onder de professionals leeft breeduit de ervaring dat de snelheid en schommelingen die de politiek de afgelopen jaren kenmerkt ook grote invloed heeft op hun werk. Het gaat dan om de grote aandacht voor de fiscaliteit die bestaande en mogelijk nieuwe wet- en regelgeving onder een vergrootglas zet, alsook de snelheid waarmee de aandacht overgaat naar een volgend onderwerp en waarmee standpunten van de politiek en beleid wisselen. Bovendien versterkt de media deze tendens, waar fiscaliteit regelmatig onderwerp is van publieke opinie.

Als gevolg hiervan zien de professionals zich geconfronteerd met zowel veel nieuwe, oude als gewijzigde wet- en regelgeving, waardoor de achterliggende bedoeling hiervan uit beeld raakt. Voor allebei de partijen maakt het een juiste toepassing van wet- en regelgeving op individuele gevallen ingewikkeld, terwijl het belang van een goede toepassing op individuele gevallen alsmaar belangrijker wordt gezien de groei in het aantal en de diversiteit van ondernemers en type belastingen. Zo drukt de complexiteit en tegenstrijdigheid van wet- en regelgeving op een deskundige en vakkundige uitvoering, maar ook op waarden als maatwerk, verantwoordelijkheid, zorgvuldigheid en transparantie. Het wordt onduidelijker waar in de veelheid aan wet- en regelgeving mogelijkheden bestaan voor maatwerk, wat de mogelijkheden zijn binnen ieders verantwoordelijkheid, onderbouwing van standpunten zorgvuldig te kunnen doen en daar ook helder en transparant over te kunnen zijn.

FD over druk op belangrijke waarden voor FD's: *"Ik wil graag adviseren in lijn met het doel van de wet, maar met alle nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving, hoe weet ik dan nog wat het doel is? En zeker als die tegen het doel van een andere wet of regel in gaat. Dit maakt het veel lastiger om mijn werk goed te doen."*



4. Handelingsperspectief en aanbevelingen

Handelingsperspectief

In lijn met onze bevindingen bevat het handelingsperspectief wat wij zien twee richtingen om de onderlinge frictie in de dagelijkse werkzaamheden te hanteerbaar te maken: de rolinvulling en de bekendheid over en met elkaar. Als basis voor de twee richtingen dient een andere belangrijke bevinding uit dit onderzoek, namelijk dat Belastingdienst en fiscaal dienstverleners grotendeels dezelfde waarden hanteren. Dit biedt de kans om vanuit deze gedeelde basis te werken aan het verbeteren van de onderlinge interactie.

Hiernaast lichten we ieder handelingsperspectief toe, met daarin aandacht voor de gedeelde basis aan waarden. Op de volgende pagina formuleren we een aantal concrete aanbevelingen die volgen uit de handelingsperspectieven. In de aanbevelingen richten wij ons op de Belastingdienst, onze opdrachtgever. De aanbevelingen die wij aan de Belastingdienst geven zijn voor een groot deel echter te spiegelen voor fiscaal dienstverleners (voor beroeps- en koepelorganisaties en de grote kantoren). Waarbij wel de notie dat het voor fiscaal dienstverleners lastiger is (door de vele organisaties) om dit te realiseren.

We benadrukken dat een gezamenlijke inzet vanuit zowel Belastingdienst als fiscaal dienstverleners nodig om de samenwerking verder te verbeteren. En hopen dat dit onderzoek aanleiding geeft om (het gesprek over) de uitvoering van de aanbevelingen, in het bijzonder voor de aanbevelingen waarin zij samen kunnen optrekken (het uitbouwen van de gesprekken zoals gevoerd voor dit onderzoek, het delen van en gesprek over de uitkomsten van dit onderzoek en de aandacht voor elkaar(s) (waarden) in de opleidingen) te vervolgen.

We hebben ons in het handelingsperspectief primair gericht op factoren binnen de invloedssfeer van de organisatie en het individu. Dat betekent dat we in dit advies niet ingaan op de randvoorwaardelijke contextfactoren. Die blijven daarmee een potentieel belemmerende factor en een factor van druk op de relatie. Wel verwachten we dat de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners deze factoren met dit handelingsperspectief beter gezamenlijk het hoofd kunnen bieden.

Een van de oorzaken van de frictie zijn de verschillen in gedrag, ondanks dat de waarden grotendeels overeenkomen. De verklaringen voor verschillen in gedrag zijn enerzijds dat de verschillende rollen ander gedrag met zich meebrengen en anderzijds dat er te grote verschillen bestaan in de eigen rolinvulling door individuele Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners. De verschillen in gedrag die ontstaan vanuit verschillende rollen zijn passend en zelfs goed en wat betreft de rolinvulling geldt dat deze in enige mate altijd zal verschillen per individu. Echter, de kennis van de rol van de ander is nu te klein en de verschillen in de manier waarop individuen hun rol invullen zijn nu te groot.

Uit de verschillende oorzaken van de frictie blijkt onbekendheid over en met elkaar. Zo ontstaat frictie doordat er beperkt bewustzijn is over de verschillen tussen de rol van de Belastingdienst (medewerkers) en fiscaal dienstverleners, geeft onpersoonlijk contact de ruimte om negatieve beelden over elkaar en elkaars waarden in stand te houden en is er weinig besef van contextfactoren die de ander belemmeren om integer juist te handelen.



Vergroten van de consistentie in rolinvulling door iedere partij

Het eerste handelingsperspectief richt zich daarom op het vergroten van de consistentie in rolinvulling (ondanks belemmerende contextfactoren). Richtinggevend voor het vergroten van deze consistentie zijn de waarden die voor iedere partij van belang zijn. Wanneer iedere partij beter in staat is te handelen naar de eigen waarden, wordt de rolinvulling consistentier en de betrouwbaarheid van iedere partij groter. Dat zal er toe leiden dat professionals over en weer meer gaan vertrouwen dat de ander bijvoorbeeld zorgvuldig en onbevooroordeeld handelt en maatwerk toepast.



Vergroten van de bekendheid over en met elkaar

Het tweede handelingsperspectief richt zich aansluitend op bovenstaande op het vergroten van de bekendheid over en met elkaar.

Aanbevelingen vanuit dit handelingsperspectief richten zich op het vergroten van de bekendheid *over* elkaars waarden, rollen en werkcontext en het vergroten van de bekendheid *met* elkaar door vaker onderling contact op te zoeken. Zo ontstaat meer ruimte voor wederzijds begrip en vertrouwen en daarmee voor een open houding naar elkaar, de basis voor een goede samenwerking.

Aanbevelingen



Vergroten van de bekendheid over en met elkaar

Aan het Programma Meerjarenplan FD:

- ▶ **Bouw de gesprekken uit zoals gevoerd voor dit onderzoek.** De gesprekken zoals gevoerd voor dit onderzoek werden door alle betrokkenen zeer gewaardeerd. Zowel de groepsgesprekken als de gemixte gesprekken vond men waardevol. Juist omdat het ruimte gaf 'de ander' te leren kennen. Om de olievlek te verspreiden en de bekendheid met elkaar te vergroten zou het helpen elkaar vaker te ontmoeten in gesprek over ethiek (maar niet enkel rondom ethiek).
- ▶ **Deel de inzichten van dit onderzoek breder in de organisatie (en met fiscaal dienstverleners).** De uitkomsten van dit onderzoek zijn interessant voor een bredere groep, naast de mensen die betrokken waren in het onderzoek. Ook draagt verspreiding van de opbrengsten van het onderzoek bij aan meer inzicht in elkaar en begrip van elkaar door de beider partijen.

Aan directie en management MKB:

- ▶ **Geef fiscaal dienstverleners een plek in de opleiding.** Te denken valt aan stage lopen bij een fiscaal dienstverlener, een gastdocent, rollenspellen. Dit om meer bekendheid te organiseren van de werkwijzen, waarden en rol(invulling) van fiscaal dienstverleners in het systeem.
- ▶ **Loop de werkprocessen langs en stel richtlijnen op waar persoonlijk contact kan, mag en moet.** Dit onderzoek laat zien dat persoonlijk contact loont. Waar in gestandaardiseerde gevallen veel geautomatiseerd kan worden wordt in gevallen die minder standaard zijn persoonlijk (telefonisch) contact zeer gewaardeerd. Nader onderzoek is nodig om te zien of en hoe dit ook doelmatig is voor de Belastingdienst, maar het loont om hier aandacht aan te besteden.

Deze aanbevelingen richten zich op de Belastingdienst, onze opdrachtgever. De aanbevelingen die wij aan de Belastingdienst geven zijn voor een groot deel echter te spiegelen voor fiscaal dienstverleners



Vergroten van de consistentie in rolinvullingen door iedere partij

Aan directie en management MKB:

- ▶ **Draag de gewenste rolinvulling op basis van de kernwaarden uit en stuur hier meer op.** Voor (nieuwe) medewerkers blijkt het nog onduidelijk hoe zij de kernwaarden van de Belastingdienst moeten vertalen naar hun handelen, en welke ruimte zij daarin wel of niet hebben (bijv. bieden van maatwerk). Directie en management kan hier meer rol in pakken door uit te dragen wat gewenst is, en op deze wijze houvast en steun bieden.
- ▶ **Bevorder intervisie.** Door onderling casuïstiek te bespreken, mee te lopen met elkaar en uit te wisselen, juist ook tussen nieuwe en ervaren collega's wordt het gesprek over waarden, het eigen handelen en mogelijke verschillen daarin en het leren van elkaar genormaliseerd.
- ▶ **Maak ruimte voor waarden en vertaling van deze waarden naar de praktijk in de interne opleiding.** Bij start van de opleiding kan, onder meer door rollenspellen en andere casuïstiek gedreven interactie geoefend worden met het vertalen van de waarden van de Belastingdienst naar de praktijk. Zo komen de waarden van het papier af, en tot leven.

Aan de Belastingdienst als geheel:

- ▶ **Blijf in gesprek met eigenaar, opdrachtgever en wetgever over de impact van inconsistente wetgeving.** De Belastingdienst wordt als uitvoerder aangekeken op inconsistente rolinvulling, óók als deze voortvloeit uit inconsistentie in wetgeving. Instrumenten als de Stand van de Uitvoering en gesprekken in de bestuurlijke driehoek kan de Belastingdienst (blijven) gebruiken om inzicht te geven in de gevolgen van die inconsistenties voor de betrouwbaarheid van de dienst en van de overheid in het algemeen.



5. Kernboodschap

Kernboodschap van dit onderzoek (1/2)

Het programma Meerjarenplan FD van de Belastingdienst, directie MKB, heeft AEF gevraagd om onafhankelijk onderzoek te doen naar de **bepalende waarden** van de Belastingdienst en van fiscaal dienstverleners en naar **of en waar deze waarden van invloed zijn op de ervaren frictie** in de samenwerking. Aanleiding hiervoor is de wens om de samenwerking tussen Belastingdienstmedewerkers en fiscaal dienstverleners in de dagelijkse werkzaamheden verder te verbeteren en frictie, die met name ontstaat bij complexere casuïstiek, te verminderen. Inzichten hierover moeten een basis bieden om afspraken te maken over (verbetering van) de samenwerking, met inachtneming van de professionele ethiek van beide partijen.

Professionele ethiek is een steeds belangrijker thema en dat is merkbaar: aandacht in organisaties groeit en in gesprek met elkaar kan én gaat goed

Normen en waarden (ethiek) is de laatste jaren een steeds belangrijker thema voor zowel de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners. Zowel bij de Belastingdienst als bij de beroeps- en koepelorganisaties bestaan ethische commissies om casuïstiek en handelingswijzen op integriteit te toetsen en zijn recent werkgroepen of programma's ingericht om beroepsethiek bespreekbaarder te maken. Ook werken de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners samen op het thema Professionele ethiek, als een van de lijnen binnen het programma Meerjarenplan FD.

De groter wordende aandacht bij allebei de partijen was merkbaar gedurende het onderzoek. We zijn als onderzoekers blij verrast met de openheid van de gesprekken, de bereidheid om in gesprek te gaan en de nieuwsgierigheid elkaar te willen begrijpen onder de betrokkenen bij dit onderzoek. Deze betrokkenen waren bereid en in staat om te spreken over waarden en samenwerking, waarbij we ons ervan bewust zijn dat dit niet geldt voor het geheel van de beroepsgroepen. Desondanks laat deze bevinding zien dat het mogelijk is, goed is en dat er een behoefte bestaat om als Belastingdienst en fiscaal dienstverleners in gesprek te gaan over professionele ethiek.

De BD en FD's hanteren grotendeels dezelfde waarden, maar kennen waarden ook een ander gewicht toe op basis van hun eigen rol

Op basis van de documenten, groepsgesprekken en –sessies zien we dat de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners grotendeels dezelfde waarden hanteren. Dit zijn waarden **verantwoordelijkheid, vakbekwaamheid, deskundigheid**, die ook als belangrijk zijn vastgelegd in formele documenten. Maar ook waarden als **bereikbaarheid, betrouwbaarheid, transparantie, maatwerk** en **onbevooroordeeld tegemoet treden**, die niet als zodanig zijn vastgelegd.

Naast de overeenkomsten, geldt ook dat bepaalde waarden van grotere of juist mindere waarde zijn voor fiscaal dienstverleners of de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst geldt dat de waarde **rechtsstatelijkheid** kenmerkend is en overwicht heeft, waar dit bij de fiscaal dienstverleners geldt voor de waarden **onafhankelijkheid** en **vertrouwelijkheid**. Dit verschil dat aan waarden wordt toegekend is logisch en verklaarbaar vanuit de rollen die eenieder vervult in het systeem. Ook zien we dat er waarden zijn die op papier overeenkomstig zijn, maar die in de praktijk anders ingevuld worden. Ook worden waarden door individuele medewerkers mede ingevuld vanuit hun eigen persoonlijke ethiek, wat tot verschillen leidt in het handelen medewerkers en daardoor voor de ander tot onverwacht gedrag.

Ondanks de grote overeenkomsten bestaat frictie, waarvoor we drie oorzaken zien en één daarvan te maken heeft met waarden

Op basis van de bevindingen gaandeweg het onderzoek kwamen we tot het inzicht dat de invloed van (al dan niet overeenkomende) normen en waarden *gedeeltelijk* de frictie in de dagelijkse samenwerking tussen Belastingdienst en fiscaal dienstverleners verklaart, maar hiervoor ook andere oorzaken bestaan. We zien de volgende drie oorzaken:



Beperkt bewustzijn van elkaars rol in het systeem



Negatieve beelden over elkaar en elkaars waarden die blijven voortbestaan door beperkt persoonlijk contact



Factoren rondom het werk die het handelen naar waarden belemmeren

Kernboodschap van dit onderzoek (2/2)

Voor het handelingsperspectief bouwen we voort op een belangrijke, gedeelde basis die uit dit onderzoek blijkt. Deze bevat twee richtingen. De basis van de handelingsperspectieven bevindt zich in het gegeven dat de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners grotendeels dezelfde waarden hanteren én dat het onderlinge gesprek over professionele ethiek kan én goed gaat. Dit biedt de kans om vanuit deze gedeelde basis te werken aan het verbeteren van de onderlinge interactie. De twee handelingsperspectieven met bijpassende aanbevelingen zijn de volgende:

Vergroten van de consistentie in rolinvullingen door iedere partij



- 1) Draag de gewenste rolinvulling op basis van de kernwaarden uit en stuur hier meer op;
- 2) Bevorder intervisie;
- 3) Maak ruimte voor waarden en vertaling van deze waarden naar de praktijk in de interne opleiding;
- 4) Blijf in gesprek met eigenaar, opdrachtgever en wetgever over de impact van inconsistente wetgeving;

Vergroten van de bekendheid over en met elkaar



- 1) Bouw de gesprekken uit zoals gevoerd voor dit onderzoek;
- 2) Deel de inzichten van dit onderzoek breder in de organisatie (en met fiscaal dienstverleners
- 3) Geef fiscaal dienstverleners een plek in de opleiding;
- 4) Loop de werkprocessen langs en stel richtlijnen op waar persoonlijk contact kan, mag en moet.

Het onderzoek laat zien dat een verschil in waarden niet zozeer hoeft te dienen als een bron van frictie, maar als een constructieve werking van het systeem waar de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners onderdeel van uitmaken. De waarden die de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners hanteren komen immers grotendeels overeen en de spanning die voortkomt uit een andere weging van waarden is een inherent onderdeel van het systeem waarin zij ieder een eigen rol vervullen.

Voor een constructieve werking van het systeem is het echter van belang dat de verschillende rollen zoveel als mogelijk consistent worden ingevuld door de professionals en zij bekend zijn over en met elkaar. Dit maakt het mogelijk om te opereren als een meer betrouwbare partij voor de ander en biedt ruimte voor bewustzijn en begrip voor elkaars eigen rollen, ondanks de inherente spanning die dit met zich meebrengt en de context met belemmerende factoren.

De geformuleerde handelingsperspectieven en aanbevelingen schetsen de routes om hiertoe te komen en dienen als eerste investeringen in het vergroten van het vertrouwen in de goede intentie van de ander. Zodat een open houding naar elkaar mogelijk wordt en het wederzijds vertrouwen versterkt. Met dit in gedachten is de opbrengst van dit onderzoek niet enkel en alleen het inzicht in de bepalende waarden van de Belastingdienst en fiscaal dienstverleners, maar juist ook het proces van de betrokkenen: van een nadruk op waar het minder goed loopt, naar positieve verrassingen door de houding van de deelnemers van de andere partij en het begrip voor elkaars rol, belangen en gedrag.

Een laatste aanbeveling van de onderzoekers is dan ook om dit rapport niet op de plank te laten liggen, maar actief te benutten als startdocument om het gesprek en de samenwerking tussen Belastingdienst en fiscaal dienstverleners weer een stap verder te brengen.



Meer weten?

☎ (030) 236 30 30

🌐 Andersson Elffers Felix

🌐 www.aef.nl

✉ Mail@aef.nl



Hier komt een tekstje te staan

Bijlagen

Bijlage 1: geraadpleegde documenten

Documenten
Belastingdienst (2022). Een integere Belastingdienst.
Rijksoverheid (2024). De gids Ambtelijk Vakmanschap.
Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties (2023). Handreiking Ambtenaar en grondrechten Ruimte en beperkingen.
Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (2024). Toelichting bij de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants.
Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (2024). Verordening gedrags- en beroepsregels accountants
De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (2022). Regelement beroepsuitoefening (Code of Conduct).
De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (2022). Leidraad bij NOB taks principes
De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (2022). Tax principles
Register Belastingadviseurs (2024). Regelement beroepsuitoefening
Fiscout (2023). Het Fiscout Kwaliteitskader handboek 2023-12
SRA (2023). SRA-Handboek Voor kantoren met een Wta-vergunning (niet-oob's), die zowel wettelijke controleopdrachten als NVKS-opdrachten uitvoeren
SRA (2023). SRA-Handboek Voor kantoren met NVKS-opdrachten, maar geen assuranceopdrachten en waarop het verlicht regime niet van toepassing is
NOAB (2018). Gedrags- en beroepsregels NOAB

Bijlage 2: overzicht gesprekpartners en deelnemers groepssessies

Groepsgesprekken	
Organisaties	Gesprekspartners
Belastingdienst Eindhoven	4 medewerkers
Belastingdienst Hoorn	4 medewerkers
Fiscaal dienstverlener RB	2 fiscaal dienstverleners
Fiscaal dienstverlener NOB	2 fiscaal dienstverleners
Fiscaal dienstverlener NBA	2 fiscaal dienstverleners
Niet aangesloten fiscaal dienstverleners	2 fiscaal dienstverleners
Totaal 16 gesprekpartners	8 Belastingdienstmedewerkers en 8 fiscaal dienstverleners

Interview	
Organisatie	Gesprekspartners
Belastingdienst, directie MKB	Directeur klantbehandeling en landelijk vaktechnisch coördinator

Groepssessies	
Organisaties	Deelnemers
Werkssessie 1	
Belastingdienst Eindhoven	1 deelnemer
Belastingdienst Hoorn	2 deelnemers
Fiscaal dienstverlener RB	1 deelnemers
Fiscaal dienstverlener NBA	2 deelnemers
Niet aangesloten fiscaal dienstverlener	1 deelnemer
Totaal 7 deelnemers	3 Belastingdienstmedewerkers en 4 fiscaal dienstverleners
Werkssessie 2	
Belastingdienst Eindhoven	2 deelnemers
Belastingdienst Hoorn	2 deelnemers
Fiscaal dienstverleners NOB	1 deelnemer
Fiscaal dienstverleners RB	2 deelnemer
Totaal 7 deelnemers	4 Belastingdienstmedewerkers en 3 fiscaal dienstverleners

Bijlage 3: casuïstiek bij groepssessies

Casus	Toelichting
1	<p>Een tv persoonlijkheid draagt werkkostuums ook privé. Het is daardoor niet mogelijk om de verhouding werk-privé goed weer te geven. De aanschaf is als kostenpost in mindering gebracht op de omzet.</p> <p>Eerste vragen: Wat zou je doen als Belastingdienstmedewerker? En als fiscaal dienstverlener?</p>
2	<p>Een vennootschap wisselt van fiscaal dienstverlener. Enige tijd later krijgt dit dossier ook bij de belastingdienst een nieuwe medewerker. Deze BD medewerker ziet dat er mogelijk informatie mist in het dossier en vraagt de voormalig fiscaal dienstverlener om deze informatie. De informatie betreft een (concept) jaarrekening en een pensioenregeling waarover een gerechtelijke procedure loopt.</p> <p>Eerste vragen: als Belastingdienstmedewerker, hoe vind jij dat je in deze situatie zou moeten handelen? En als je als fiscaal dienstverlener wordt gevraagd om informatie, wat vind je dat je zou moeten doen?</p> <p>Vervolg: De Belastingdienstmedewerker vraagt de voormalig fiscaal dienstverlener telefonisch om de informatie te delen. De fiscaal dienstverlener deelt de informatie per mail. De voormalig klant start vervolgens een tuchtzaak tegen de accountant over het verzenden van de informatie. De tuchtrechter is van oordeel dat de accountant in strijd met het fundamentele beginsel van vertrouwelijkheid heeft gehandeld. De rechter stelt dat de accountant verplicht is tot geheimhouding van informatie waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden.</p> <p>Eerste vragen van vervolg: hoe kijk je met deze nieuwe informatie naar wat je als Belastingdienstmedewerker of fiscaal dienstverlener had moeten doen? Is dat veranderd ten opzichte van je eerdere antwoord? Zo ja, waarom?</p>
3	<p>Een MKB-familiebedrijf doet zelf de aangiften van de omzetbelasting. Het FD-kantoor waar het klant is verzorgt de winstaangiften, salarisadministratie en eventuele suppletieaangifte omzetbelasting. Twee jaar terug kreeg de tweede generatie de leiding over het familiebedrijf. De nieuwe directeur komt erachter dat een gedeelte van de omzet in ieder geval 5 jaar niet in de jaarrekening is opgenomen. Uit een gespreksnotitie krijgt de directeur de indruk dat een partner van het FD-kantoor als aanspreekpunt voor het bedrijf hiervan op de hoogte was. Deze partner gaat volgende maand met pensioen.</p>

Casus	Toelichting
3 (vervolg)	<p>Eerste vragen: wat zou je doen als Belastingdienstmedewerker bij het signaal van de directeur? En als fiscaal dienstverlener, hoe vind je dat de partner en het FD-kantoor dienen te handelen?</p>
4	<p>Een fiscaal dienstverlener doet namens een klant een verzoek tot het verbreken van een fiscale eenheid. Bij een fiscale eenheid worden meerdere ondernemers beschouwd als één ondernemer voor de te betalen belastingen. De VPB-tariefstructuur (2023) maakt het mogelijk om een winst van meer dan 200.000 te spreiden over meerdere bv's. Hierdoor geldt het lagere VPB-tarief van 19% in plaats van het hoge tarief van 25,8%. Dit kan voor elke 200.000 aan winst een belastingvoordeel opleveren van 13.600.</p> <p>Eerste vragen: hoe beoordeel je dit dossier als Belastingdienstmedewerker? En hoe adviseer je als fiscaal dienstverlener? Is er een grens in hoeverre je gebruik laat maken of gebruik maakt van de VPB-tariefstructuur?</p>
5	<p>Een DJ werkt op verschillende plekken van de wereld en woont niet op één vaste plek. In welk land de DJ belasting moet betalen is echter afhankelijk van waar de DJ woont. De DJ bepleit dat hij / zij niet langer in Nederland woont, maar in Cyprus, en laat zich uitschrijven bij het bevolkingsregister in Nederland met de gedachte dat de DJ hier niet langer belastingplichtig is.</p> <p>Eerste vragen: hoe benader je als Belastingdienstmedewerker deze DJ? En hoe zou je als fiscaal dienstverlener deze klant ondersteunen?</p>
6	<p>Een belastingplichtige ontvangt ieder jaar winstuitkeringen voor een groot bedrag van meerdere miljoenen. De belastingplichtige betaalde meerdere jaren beperkt belasting over de winst, omdat het gebruik maakte van belastingconstructies via bedrijf (X) in het buitenland. Deze mogelijkheid verdween door een bronbelasting op dividend vanaf 1 januari 2024. In december koos de Nederlandse BV van de belastingplichtige voor een terugbetaling van het aandelenkapitaal aan bedrijf (X) in het buitenland, in plaats van te kiezen voor een winstuitkering. Zo wist de belastingplichtige de belasting over meerdere miljoenen aanzienlijk te beperken, ondanks de nieuwe bronbelasting op dividend.</p> <p>Eerste vragen: hoe beoordeel je als Belastingdienstmedewerker deze situatie? Hoe ondersteun je deze belastingplichtige als fiscaal dienstverlener?</p>

Bijlage 3: werkvorm bij groepssessies

Ga in groepjes van 3 uiteen om aan de hand van casuïstiek in gesprek te gaan: wat zou je doen in deze situatie? Of hoe beoordeel je de situatie, wat vind je ervan? En **waarom**?

Er zijn 6 cases: Kies er 2 of 3 uit. Elke casus start met een vraag. Pak daarna de hand-out erbij voor aanvullende vragen

Belastingdienstmedewerker of fiscaal dienstverlener

- *Begin bij de startvraag / startvragen die bij de casus horen. Ga daarna over op de volgende vragen*
- Welke stappen zou jij nemen? En waarom?
- Welke afwegingen maak je daarbij? En welke dieperliggende waarden spelen een rol bij die afwegingen?
- Wat heb je nodig van de ander, dus de ondernemer en de fiscaal dienstverlener of Belastingdienst in deze situatie? Waarom is dat belangrijk?

Observant

- Wat zie je gebeuren?
- Welke vragen zijn makkelijk om te beantwoorden?
- Welke vragen zijn moeilijk om te beantwoorden?
- Waar merk je dat aan?
- Waren de gesprekspartners het vaak eens? Op welke punten waren ze het oneens?
- Was dit op 'waarden'-niveau, of meer van praktische aard? Waar zaten eventuele verschillen?
- Is dat logisch en/of herkenbaar? Waarom wel of niet?