Ministerie van Financiën

TER BESPREKING

Aan:
SG, PSG
Leden van de Bestuursraad

Eenheid Organisatie & Personeel

Inlichtingen
5.1.2e

Directie Fiscaal Juridische Zaken
5.1.2e

www.minfin.nl

Datum
5 maart 2020

Bijlagen
1 Integriteitschendingen 2012-2019 en geanonimiseerde casuïstiek (vertrouwelijk)

2 Huidig en alternatief proces aangiften IB en ontheffing fiscale geheimhoudingsplicht

3 Inrichting fiscaal informatiepunt medewerkers

notitie

Fiscale integriteit

Aanleiding

Een veelheid van redenen is aanleiding te spreken over fiscale integriteit. Integriteit is een van de kernwaarden. De invulling van wat integer is staat niet vast, maar is aan verandering onderhevig. Inzicht in de ontwikkeling van onze waarden en normen bij integriteitskwesties, is van belang voor het begrijpen en aanpakken ervan en hoe we hiervan als organisatie kunnen leren en eensgezind kunnen handelen.
Per 1 januari 2020 hebben alle medewerkers een genormaliseerde rechtspositie. De civiele rechtspositie vraagt om een heldere vastlegging van integriteitbeleid. Deze notitie stelt een (hernieuwd) beleidskader voor ten aanzien van fiscale integriteit. Daarbij is rekenschap van belang met gevoelens van onrust en onveiligheid die zijn ontstaan over (arbeidsrechtelijke) gevolgen van fiscaal onjuist handelen. Medewerkers geven aan te vrezen dat elke fiscale onjuistheid in hun aangifte leidt tot arbeidsrechtelijke maatregelen van de werkgever (en in het ergste geval tot ontslag).
Vakbonden vragen eveneens aandacht voor dit thema en hebben (in volgorde van belangrijkheid) op 4 maart concreet verzocht om:

- medewerkers van Fin fiscaal gezien hetzelfde te behandelen als elke willekeurige burger; d.w.z. stop met de huidige registratie van ambtenaren in gecentraliseerde teams
- helderheid te geven wanneer en op grond van welke criteria de sfeerovergang plaatsvindt van fiscaliteit naar werkgever;
- als het belangrijk is dat nakoming van fiscale verplichtingen zorgvuldig gebeurt, zorg te dragen voor fiscale ondersteuning voor mensen zonder of met weinig fiscale kennis;
- in het integriteitbeleid verschil te maken tussen een fout/vergissing en fraude.

Verzoek

1 Kennisnemen van de inventarisatie en analyse van de afgedane integriteitschendingen 2012-2019 en de achterliggende geanonimiseerde individuele casuïstiek waarvoor in de jaren 2018 en 2019 de maatregel van ontslag is opgelegd (zie p.2/bijlage 1);
2 Het normenkader voor Fin incl. de uitgangspunten te bevestigen en kennis te nemen van het rijkskader in de Ambtenarenwet, de Gedragscode Rijk en de cao Rijk (zie p.2);
3 Beslissen welke informatie de werkgever over het gedrag van medewerkers van Fin ten aanzien van de inkomstenbelasting (IB) van de inspecteur verlangt, passend binnen wet- en regelgeving, teneinde het integriteitbeleid op het terrein van fiscale compliance goed uit te kunnen voeren (sfeerovergang). Voorstel is (zie p.5):

361655 2025-514 0001

- ofwel dat de werkgever door de inspecteur geïnformeerd wil worden over die fiscale onjuistheden die *een ernstig vermoeden van een integriteitsschending* opleveren (huidige praktijk),
- ofwel dat de werkgever alleen door de inspecteur geïnformeerd wil worden over *vermoedelijke ernstige integriteitsschendingen*,

met in beide gevallen het instellen van een onafhankelijke adviescommissie die de hoofddirecteur FJZ van DGBD adviseert of al dan niet aanleiding bestaat om de inspecteur inkomstenbelasting (IB) ontheffing te verlenen van de fiscale geheimhoudingsplicht.

4 Kennisnemen van het huidige proces van aangiftebehandeling IB van medewerkers van Fin, en beslissen op het voorstel van de bonden om te stoppen met de huidige registratie van ambtenaren in gecentraliseerde teams (zie p. 6).

5 Kennisnemen van de uitwerking van het tijdelijke fiscale informatiepunt voor medewerkers van Fin (zie bijlage 3).

Toelichting

Ad. 1) Een meerjarenanalyse 2012-2019 en geanonimiseerde casuïstiek (bijlage 1)

In recente berichtgeving van en naar medewerkers toe heeft veel focus gelegen op schendingen van de integriteit en de sanctionering. De stelling wordt ingenomen dat elke fiscale onjuistheid meteen een schending van de integriteit is en tot sanctionering leidt. De cijfers laten evenwel het volgende beeld zien:

- In de periode van 2012 tot en met 2019 zijn gemiddeld 239 integriteitsschendingen per jaar afgedaan. Van deze schendingen is 60% afgedaan met een gesprek, 28 % met een andere disciplinaire maatregel dan onvoorwaardelijk ontslag en 12% met de maatregel van onvoorwaardelijk ontslag.
- Van de schendingen die zijn afgedaan met een andere disciplinaire maatregel is 12% afgedaan met een berisping, 6% met vermindering van verlof, 5% met een voorwaardelijk ontslag, 3% met een financiële maatregel en 2% met verplaatsing.
- In zowel 2018 als 2019 is 30 keer de maatregel van onvoorwaardelijk ontslag opgelegd.
- De belangrijkste schendingen die ten grondslag liggen aan de maatregel van onvoorwaardelijk ontslag in 2018 en 2019 zijn: het niet nakomen van fiscale verplichtingen (privé gedragingen fiscaal), het niet nakomen van de financiële verplichtingen in privé (privé gedragingen overig) en het overtreden van interne regels en/of misbruik maken van bedrijfsmiddelen. Een geanonimiseerd overzicht treft u aan in bijlage 1.
- In 2018 en 2019 zijn respectievelijk 29 en 68 schendingen afgedaan die betrekking hebben op het niet nakomen van fiscale verplichtingen. Hiervan is in respectievelijk 8 en 9 gevallen de maatregel van onvoorwaardelijk ontslag opgelegd. De overige schendingen, respectievelijk 21 en 59 in aantal, zijn afgedaan met een andere, al dan niet voorwaardelijke, maatregel of een gesprek.

Ad. 2) Het normenkader fiscale integriteit

Uitgangspunt is dat de werkgever vertrouwen heeft in medewerkers en dat ook zo uitspreekt: zij handelen integer en voldoen aan de norm van goed ambtenaarschap. Medewerkers werken in een veilige werkomgeving en dat betekent dat het mogelijk is fouten te maken. Medewerkers en leidinggevenden moeten met elkaar kunnen praten indien zaken niet goed gaan of beter kunnen, en dat geldt ook ten aanzien van het nakomen van fiscale verplichtingen, waaronder het aangiftegedrag. Het doel bij fiscale compliance is om via de toon het open gesprek te bevorderen, medewerkers de ruimte te geven om te twijfelen

en hen te stimuleren om zorgvuldig aangifte te doen en bij twijfel het gesprek aan te gaan met de leidinggevende en/of andere collega's.

De basisnorm voor integriteit luidt dat een ambtenaar zich als goed ambtenaar heeft te gedragen[1] Daarbij hoort ook dat de werkgever zich als goed werkgever heeft te gedragen.[2] Deze algemene normen worden geconcretiseerd in de Gedragscode integriteit Rijk (GIR), de cao en het Personeelsreglement ministerie van Financiën. In de GIR zijn de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit neergelegd. Onder meer is bepaald dat van de ambtenaar ambtelijk vakmanschap wordt verwacht en dat daarbij ook privégedrag telt. In zijn privésituatie kan de ambtenaar zich zodanig gedragen dat gelet op zijn/haar functie het aanzien van de openbare dienst wordt geschaad, hetgeen in strijd is met de norm van goed ambtenaarschap. Het fiscale aangiftegedrag is daarvan een voorbeeld. De cao Rijk 2020 legt vast dat van de rijksambtenaar ambtelijk vakmanschap wordt verwacht en dat hij/zij zich heeft te houden aan de (geldende) regels. Financiënbreed geldt de kernwaarde integriteit. Voor de Belastingdienst wordt teruggegrepen op de basiswaarden verantwoordelijkheid, geloofwaardigheid, en zorgvuldigheid, die op hun beurt een concretisering zijn van de genoemde kernwaarde.

De bijzondere positie van het ministerie in de maatschappij brengt met zich dat van medewerkers bij het ministerie verwacht mag worden dat zij hun fiscale verplichtingen nakomen. Datgene dat wij van burgers en bedrijven verwachten, verwachten we ook van onze eigen medewerkers. Zij hebben hierin een voorbeeldrol. De geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de Belastingdienst kan in het geding komen indien onze medewerkers hun fiscale verplichtingen niet nakomen. [3]

Met het oog op deze bijzondere rol is in het personeelsreglement, dat per 1 januari jl. geldt en ook op de Belastingdienst van toepassing is, concreet benoemd wat van de individuele medewerker van het ministerie van Financiën wordt verwacht op het gebied van fiscale verplichtingen:

> *"Op alle medewerkers van het ministerie van Financiën is net als op alle andere Nederlanders de fiscale wet- en regelgeving van toepassing. Werken bij het ministerie van Financiën betekent dat u extra zorgvuldig dient te zijn in de nakoming van uw fiscale verplichtingen. Dat houdt onder meer in dat u uw aangifte juist en volledig invult en op tijd indient. Dit betekent ook dat we van u verwachten dat u controleert of de bedragen kloppen die u invult of al vooraf zijn ingevuld in de aangifte en dat u bewijsstukken van uitgaven kan overleggen als u die in uw aangifte opvoert. We verwachten dat aanslagen binnen de wettelijke termijnen worden betaald. Want wat we van burgers en bedrijven verwachten, moeten we als medewerkers ook zelf nakomen. Natuurlijk kan u (als belastingplichtige) ook van mening verschillen met het ministerie van Financiën, bijvoorbeeld over bepaalde aftrekposten. Wat dat betreft heeft u de dezelfde fiscale mogelijkheden als iedere burger. Bespreek dilemma's op het terrein van het nakomen van de fiscale verplichtingen met uw leidinggevende."*

---

[1] Artikel 6 lid 1 Ambtenarenwet 2017 luidt: "Een ambtenaar is gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt".

[2] Artikel 7:611 BW.

[3] Ook bij andere overheidsorganen wordt *specifiek* voorbeeldgedrag verwacht. Van een politieambtenaar wordt verwacht dat hij niet in privé door rood rijdt. Van een (rijks)ambtenaar werkzaam bij VWS wordt verwacht dat hij/zij correct de verplichtingen die verband houden met het persoonsgebonden budget nakomt. Van een (rijks)ambtenaar van de Inspectie SZW mag worden verwacht dat hij correct omgaat met de verplichtingen Wet arbeid vreemdelingen door niet een schoonmaakster te werk te stellen die geen vergunning heeft om in Nederland te werken.

Het handhaven van de integriteitsnorm
Vanuit de specifieke positie die het ministerie/de Belastingdienst heeft, is het belangrijk dat medewerkers erop aangesproken kunnen worden als zij zich niet fiscaal compliant gedragen. Ook dat wordt van een goed werkgever verwacht. Dit betekent echter niet dat elke fiscale onjuistheid een integriteitsschending is. In veel gevallen zou volstaan kunnen worden met een goed gesprek dat niet plaatsvindt in het kader van een mogelijke integriteitsschending, maar vanuit de zorg voor de medewerker. In andere gevallen, waarin de medewerker vermoedelijk verwijtbaar fiscaal onjuist gedrag heeft vertoond (zie hierna), kan een arbeidsrechtelijke maatregel geboden zijn en is een goed gesprek niet voldoende.

Of daadwerkelijk sprake is van verwijtbaar fiscaal onjuist gedrag wordt steeds beoordeeld aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval, waarbij onder meer herhalend gedrag, kenbaarheid/verwijtbaarheid van de normschending, fiscaal nadeel, periode waarover het gedrag zich uitstrekt en de houding ten opzichte van de inspecteur. Bij de vervolgvraag of en zo ja welke maatregel passend is, spelen opnieuw de individuele omstandigheden van het geval een rol, waarbij onder meer aard, ernst en omvang van de integriteitsschending, persoonlijke omstandigheden, houding van de medewerker richting de werkgever en/of de inspecteur en duur van het dienstverband relevant zijn. Op deze manier past de werkgever de menselijke maat toe.

Het is niet mogelijk om lijsten op te stellen aan de hand waarvan beoordeeld dient te worden of een integriteitsonderzoek plaats moet vinden en of en zo ja welke maatregel passend is. De individuele casuïstiek leent zich daar eenvoudigweg niet toe en het toepassen van de menselijke maat wordt daarmee beperkt. Bovendien is het reële risico aanwezig dat de lijsten een eigen leven gaan leiden in de beeldvorming en snel al beschouwd worden als limitatief. In het licht van de Wnra is het advies ook de functie en de (veronderstelde) kennis van de medewerker mee te nemen bij de beantwoording van de vorige (twee) vragen, zodat een verdere differentiatie mogelijk is.

Communicatie over het normenkader en de handhaving
Een heldere communicatie zorgt ervoor dat medewerkers weten waar ze aan toe zijn en wat de werkgever van hen verwacht. Het is enerzijds begrijpelijk en wenselijk om zo concreet mogelijk aan te kunnen geven of en zo ja welk fiscaal onjuist handelen leidt tot optreden vanuit de werkgever, anderzijds is de werkelijkheid vaak zodanig casuïstisch is dat het niet in harde regels is te vatten. De toon van de communicatie is groot van belang en dient tot doel:

a) het open gesprek te bevorderen;
b) medewerkers de ruimte te geven om te twijfelen;
c) medewerkers te stimuleren om bij twijfel het gesprek aan te gaan met de leidinggevende en/of andere collega's.

Ad 3) De sfeerovergang: van fiscus naar werkgever en het onderliggend proces.
De inspecteur betracht fiscale geheimhouding en hem kan alleen op grond van de in de wet vermelde redenen ontheffing worden verleend.[4] De inspecteur behandelt alle belastingplichtigen fiscaal gelijk, namelijk conform wet, beleid en jurisprudentie. De werkgever kan, zoals hiervoor blijkt, belang hebben bij het kennisnemen van het fiscale gedrag van zijn medewerkers.

Hier zit voor de werkgever Fin een spanningsveld. Aan de ene kant betekent het vertrouwen in onze medewerkers dat niet elke fiscale onjuistheid als een vermoedelijke integriteitsschending wordt beschouwd. Aan de andere kant wil je

[4] Artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

als werkgever tijdig kunnen handelen op signalen dat de medewerker op dit punt zorg en aandacht behoeft.

Het huidige toetsingskader voor het verlenen van de ontheffing is of sprake is van een ernstig vermoeden van een integriteitsschending. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het niet nakomen van de fiscale verplichting(en) door de werkgever kan worden gezien als een integriteitsschending. Voor het antwoord op de vraag hoe de inspecteur hier in de praktijk mee omgaat, zie **bijlage 2**. In de praktijk ervaart de inspecteur het probleem dat hij vanuit zijn rol als inspecteur nu moet inschatten welke individuele gevallen de werkgever relevant acht en in welke gevallen dus ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht moet worden gevraagd. Vandaar dat die beoordeling plaatsvindt in een overleg waarin fiscale kennis, en kennis over integriteitsbeleid zijn vertegenwoordigd. De beoordeling die de inspecteur nu toepast, leidt in de helft van de gevallen waarin sprake is van niet-compliant gedrag tot de conclusie dat geen ernstig vermoeden bestaat van een integriteitsschending; voor deze gevallen vraagt de inspecteur dan ook geen ontheffing van de geheimhoudingsplicht aan.

Gelet op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgever en inspecteur, ligt het voor de hand om op een andere manier invulling te geven aan zowel de informatievoorziening die de werkgever wil van de inspecteur, als aan het criterium op basis waarvan thans de ontheffing tot stand komt.

Er komt een algemeen kader voor de ontheffing van de geheimhoudingsplicht, waarbij één van de volgende uitgangspunten geldt:

a) De werkgever wil *vanuit zijn zorgplicht* richting de medewerker door de inspecteur geïnformeerd worden over alle fiscale onjuistheden van medewerkers;
b) De werkgever wil door de inspecteur geïnformeerd worden over die fiscale onjuistheden die *een ernstig vermoeden van een integriteitsschending* opleveren (de huidige praktijk);
c) De werkgever wil alleen door de inspecteur geïnformeerd worden over *vermoedelijke ernstige integriteitsschendingen*;
d) *Alleen in uitzonderlijke gevallen* en als de inspecteur daartoe zelfstandig aanleiding ziet, bijvoorbeeld bij fiscaal gedrag dat kwalificeert voor een vergrijpboete of strafrechtelijke vervolging, wordt de werkgever door de inspecteur geïnformeerd.

Voordeel van een kader is dat het algemene richtlijnen biedt voor de inspecteur, mede afhankelijk van de specifieke keuze die wordt gemaakt. Nadelen hiervan zijn dat het kader weinig transparant kan zijn. Dit kan worden ondervangen door een extra waarborg in te bouwen bij de beoordeling van de verzoeken tot ontheffing. Zie hierna.
Met een kader wordt rekening gehouden met de wens van de vakbonden om een onderscheid te maken tussen enerzijds een fout/vergissing en anderzijds fraudegevallen. Daarbij werd overigens al rekening gehouden bij de weging van de individuele omstandigheden zoals hiervoor bedoeld. Ook wordt meer duidelijkheid gegeven wanneer en op welke criteria de sfeerrovergang plaatsvindt van fiscaliteit naar de werkgever, waarbij de hierna voorgestelde commissie een (extra) waarborg biedt.

Gelet op de behoefte om tot individuele maatvoering te komen (met aandacht voor de menselijke maat), het vertrouwen dat we in onze medewerkers stellen, onze bijzondere positie én de lastige positie van de inspecteur in deze, adviseren wij sub b of c toe te passen, waarbij een commissie zal worden ingesteld (zie hierna). Sub a past enerzijds niet bij het vertrouwen dat de werkgever in medewerkers stelt bij de ruimte die een medewerker dient te krijgen voor het zelf kunnen voeren van een open gesprek met bijvoorbeeld zijn leidinggevende;

anderzijds geeft sub a wel invulling aan de zorgplicht van de werkgever. Sub d past niet bij de specifieke positie die Financiën heeft en zorgt voor een potentieel groot afbreukrisico.

De voorgestelde commissie zal adviseren aan de hoofddirecteur FJZ van DGBD of al dan niet aanleiding bestaat om ontheffing te verlenen van de fiscale geheimhoudingsplicht. Het gaat dan nadrukkelijk niet om een fiscale beoordeling, maar om een advies of het fiscale gedrag van de betrokken medewerker voldoende is om ontheffing van de geheimhouding te rechtvaardigen. De hoofddirecteur zal dit advies in beginsel volgen, tenzij naar zijn fiscale oordeel geen of juist wel aanleiding bestaat om ontheffing te verlenen. De details van de verhouding tussen de commissie en de hoofddirecteur moeten nader worden uitgewerkt. De advisering zal plaatsvinden door een onafhankelijke commissie van drie leden, ondersteund door een secretaris. Qua functieprofiel kan gedacht worden aan een lid met fiscale kennis, een lid met kennis van het arbeidsrecht en een lid met kennis van integriteitsbeleid. Er dient sprake te zijn van een evenwichtige samenstelling. Desgewenst zou ook gekozen kunnen worden om een afgevaardigde namens de medewerkers plaats te laten nemen in de commissie. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een belangrijk verzoek van de vakbonden om een paritaire commissie op het gebied van fiscale integriteit in het leven te roepen. Nadere uitwerking behoeft het in acht nemen van de geheimhouding door de commissieleden in brede zin, en in het bijzonder de fiscale geheimhouding.
Wellicht ten overvloede: de gevolgen van de keuzes die de BR maakt, moeten in beeld worden gebracht. Zij raken mogelijk aan processen en systemen, maar ook aan de cultuur van de Belastingdienst.

Ad 4) Proces aangiftebehandeling IB en alternatief
Hier ligt het dilemma van de procesinrichting van de aangiftebehandeling IB van medewerkers Fin. Voorstel bonden is te stoppen met de huidige registratie en behandeling van uitgeworpen ambtenarenposten in gecentraliseerde teams met behandelaars. Zie voor het huidig proces **bijlage 2**.
In het gedane voorstel kan elke behandelaar de aangiftepost van een collega in behandeling krijgen en daarmee kan hij/zij in een (ongemakkelijke) positie worden gebracht om een fiscale discussie te voeren met zijn/haar (bekende) collega. Bovendien zou dit verder kunnen gaan dan vanuit oogpunt van privacy geboden is. In **bijlage 2** zijn de standpunten pro en contra geschetst.
Ook is daarbij het gevolg geschetst voor het proces aanvragen fiscale ontheffing. Dit houdt in dat iedere inspecteur zijn eigen inspecteur/(plv) directeur informeert over een belastingplichtige/MvF-medewerker die niet aan de fiscale verplichtingen heeft voldaan. De inspecteur/plv. directeur van iedere uitvoerende directie beoordeelt dan of de MvF-medewerker in het specifieke geval zijn/haar fiscale verplichtingen verwijtbaar niet is nagekomen. Ook dit scenario heeft voor- en nadelen die worden uitgewerkt in **bijlage 2**. Kortgezegd dat zonder nadere maatregelen geen coherent beleid is op het punt van de ontheffing van de geheimhoudingsplicht, dat gevoelens van onveiligheid kunnen ontstaan voor de inspecteur en het risico bestaat dat Financiën beperkt verantwoording kan afleggen over fiscale integriteit.

Ad 5) Het fiscale informatiepunt voor medewerkers van Fin.
Zie voor de uitwerking **bijlage 3**.