Bijlage - Voortgangsrapportage inspectie belastingen, toeslagen en douane
29 juli 2021

Aanleiding
De Belastingdienst, Toeslagen en Douane voeren essentiële publieke taken uit. Het handelen van deze diensten heeft een grote impact op burgers en bedrijven en op het vertrouwen in de overheid. De drie uitvoerende diensten hebben vergaande bevoegdheden die diep ingrijpen op burgers en bedrijven. Deze bevoegdheden worden onder andere begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en er is rechtsbescherming. De problemen met de kinderopvangtoeslag, maar ook onbehoorlijkheden bij de Belastingdienst, laten echter zien dat begrenzingen en beschermende waarborgen te kort kunnen schieten. Dat is de aanleiding geweest voor het besluit, op basis van het advies 'Toezicht als tegenkracht'[1], om extern toezicht in te richten in de vorm van de IBTD.

Missie, strategie en doel
Per 1 mei 2021 is de heer Kees van Nieuwamerongen benoemd tot kwartiermaker voor de inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD). Op basis van de opdrachtomschrijving voor de kwartiermaker[2] heeft de kwartiermaker de volgende missie, strategie en doelstelling voor de IBTD geformuleerd:

> De inspectie houdt toezicht op de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Zij beoordeelt deze drie diensten vanuit de bril van het rechtsstatelijk handelen. De kwaliteit van uitvoering richting burger en bedrijf staat daarbij centraal. De inspectie signaleert als de uitvoering van wet- en regelgeving in conflict dreigt te komen met de beginselen van behoorlijk bestuur. De inspectie reflecteert op de rol van de drie diensten, de opdrachtgever en de eigenaar. Ze kijkt ook naar de consequenties van wetgeving, politieke besluiten en rechtspraak voor de uitvoering.
>
> Door het verrichten van onderzoeken naar aanleiding van een risicoanalyse en signalen sporen we (mogelijk) feilen en de oorzaken daarvan op. We maken resultaten van onderzoek en bevindingen inzichtelijk en openbaar in rapportages en/of andere interventies. Wij streven naar een rechtvaardige uitvoering.

De kwartiermaker werkt via drie parallelle sporen aan de oprichting van de IBTD: een juridisch spoor, een inhoudelijk spoor en een bedrijfsvoeringsspoor. Hieronder wordt de voortgang van deze drie sporen nader toegelicht. Daarbij wordt extra aandacht besteed aan de onderwerpen waarvan bij de opdrachtomschrijving is aangegeven dat deze nadere uitwerking behoeven: de borging van de onafhankelijkheid van de IBTD, de vormgeving van de contacten met de Kamer (beide onder 'Juridische vormgeving') en de informatievoorziening aan de IBTD (onder 'Inhoudelijk: risicoanalyse en werkprogramma').

Spoor 1: Juridische vormgeving
De kwartiermaker streeft ernaar de juridische vormgeving van de IBTD per 1 januari 2022 af te ronden. Dit bestaat uit de volgende onderdelen:

- Besluit tot aanpassing van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 om de IBTD op te richten en haar taken vast te leggen;
- Besluit van de inspecteur-generaal (IG) IBTD over de nadere inrichting van de organisatie van de IBTD;
- Ministeriële regeling over de bevoegdheden en de werkwijze van de IBTD;
- Besluit van de secretaris-generaal Financiën inzake de mandatering van de IG IBTD over personele en financiële aangelegenheden.

Het advies 'Toezicht als tegenkracht' en de Kamerbrieven over de IBTD[3] worden hierbij als uitgangspunt genomen. Het is de bedoeling bovenstaande besluiten per 1 januari 2022 in werking te laten treden. De medezeggenschap wordt betrokken bij de te nemen besluiten.

[1] Kamerstukken II 2020/21, 31066 en 31934, nr. 731.
[2] Kamerstukken II 2020/21, 31066 en 31934, nr. 787.
[3] Kamerstukken II 2020/21, 31066 en 31934, nrs. 731 en 787.

De ministeriële regeling over de bevoegdheden en de werkwijze van de IBTD hoeft niet te worden voorgehangen bij de Staten-Generaal. Toch lijkt het verstandig de conceptregeling ter eventuele bespreking aan de Tweede Kamer te doen toekomen, gelet op de betrokkenheid van de Kamer bij het besluit tot oprichting van de IBTD. De kwartiermaker streeft ernaar de minister de conceptregeling eind oktober/begin november 2021 voor te leggen ter aanbieding aan de Kamer.

Borging onafhankelijkheid
In de Tweede Kamer is om aandacht gevraagd voor het borgen van de onafhankelijkheid van de IBTD, mede gelet op het feit dat deze inspectie onderdeel gaat uitmaken van hetzelfde ministerie als de diensten waar de inspectie toezicht op zal houden. Uiteindelijk is de borging van de onafhankelijkheid van een inspectie vooral een kwestie van houding en gedrag, van zowel de inspectie zelf als van het ministerie en de bewindspersonen. Het kan daarbij evenwel helpen een aantal zaken formeel vast te leggen. Het borgen van de onafhankelijkheid vormt daarom de rode draad bij de juridische vormgeving van de IBTD. Daartoe wordt aangesloten bij de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties en de aanbevelingen uit de recente evaluatie[4] daarvan.

Conform de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties valt de IBTD onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën en wordt ze direct onder de secretaris-generaal van het ministerie gepositioneerd. De minister kan de IBTD aanwijzingen geven, maar niet om een specifiek onderzoek tegen te houden of te stoppen, en evenmin over de wijze waarop een onderzoek wordt verricht of over de bevindingen, oordelen en adviezen van de IBTD. Ook heeft de IG rechtstreekse toegang tot de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen.

In het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 worden alleen de hoofdlijnen van de IBTD-organisatie vastgelegd. De IG krijgt zelf de bevoegdheid zijn organisatie nader in te richten.

In aanvulling hierop stelt de kwartiermaker voor nog een aantal bepalingen op te nemen in de ministeriële regeling, ter extra borging van de onafhankelijkheid van de IBTD. Het gaat om de volgende bepalingen:

1. De bepaling dat de minister alleen zijn goedkeuring aan het werkprogramma van de IBTD onthoudt als hij meent dat het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen.

   De Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties bepalen dat de IG het werkprogramma vaststelt en vervolgens ter goedkeuring voorlegt aan de minister. Daarbij is niet vastgelegd op welke gronden de minister zijn goedkeuring aan het werkprogramma mag onthouden. Om hier bij de afstemming van het werkprogramma met de betrokkenen binnen het ministerie geen misverstand over te laten bestaan, kan het behulpzaam zijn deze bevoegdheid van de minister nader te duiden. De minister gaat over de kwaliteit van het werk van de IBTD, niet over de inhoud. Er zal, in aanvulling op de ministeriële regeling, een nadere procedure worden vastgesteld over wat er gebeurt op het moment dat de minister goedkeuring aan het werkprogramma onthoudt en hoe dit transparant en voor de Kamer inzichtelijk wordt gemaakt.

2. De bepaling dat de IBTD haar werkprogramma, rapporten en jaarverslag zelf openbaar maakt, inclusief eventuele reacties van ministerie en bewindspersonen daarop en de aanpassingen die de IBTD op basis daarvan doorvoert.

   Door de reacties van ministeries en bewindspersonen en de reactie van de IBTD daarop integraal onderdeel te laten zijn van de genoemde producten van de IBTD, en daarmee openbaar te maken, worden ze voor iedereen inzichtelijk. Dit zal de onafhankelijke positie van de IBTD versterken.

3. De bepaling dat de desbetreffende bewindspersoon alle rapporten van de IBTD die hem worden voorgelegd in het kader van Aanwijzing 13 inzake de Rijksinspecties, desgevraagd door de IG naar de Kamer stuurt.

[4] Kamerstukken II 2020/21, 31490, nr. 292.

Aanwijzing 13 inzake de Rijksinspecties definieert een categorie rapporten van Rijksinspecties die de IG aan de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke bewindspersoon voorlegt, om deze de gelegenheid te geven binnen zes weken een reactie op het rapport te formuleren, voordat het rapport gepubliceerd wordt. Het gaat bijvoorbeeld om rapporten met mogelijke implicaties voor beleid of regelgeving of over incidenten met een grote maatschappelijke impact. De Aanwijzingen schrijven niet voor dat de desbetreffende bewindspersoon deze rapporten met de Kamer deelt.
De voorgestelde bepaling zorgt ervoor dat de rapporten die de IG voorlegt, binnen de kaders van de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, naar de Kamer worden gestuurd.

4. De bepaling dat de IBTD haar budget lumpsum uitgekeerd krijgt en zelfstandig kan bepalen hoe ze de aan haar toegewezen middelen besteedt.

   In de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties is niets vastgelegd over de financiering van inspecties. Om de onafhankelijkheid van de IBTD extra te borgen, stelt de kwartiermaker voor in de regeling te verduidelijken dat de IG zelf bepaalt hoe hij/zij het hem/haar ter beschikking gestelde budget besteedt.

Alles is erop gericht om de onafhankelijke positie van de inspectie te borgen. Mocht een formele wet voor de IBTD daar een extra bijdrage aan leveren, dan komt de kwartiermaker met een voorstel daartoe.

In de Kamerbrief bij de opdrachtomschrijving voor de kwartiermaker is al aangegeven dat de IG IBTD geen deel uit zal maken van de Bestuursraad van het ministerie van Financiën en niet zal worden gehuisvest in een gebouw van het ministerie van Financiën.

In dezelfde Kamerbrief is aangegeven dat de financiële middelen van de IBTD met het oog op bestedingsvrijheid en inzichtelijkheid worden opgenomen in een apart (sub)begrotingsartikel van de Financiënbegroting. Inmiddels is besloten om dit op eenzelfde wijze vorm te geven als voor de Inspectie SZW (op de begroting van het ministerie van SZW), het Centraal Planbureau en de Autoriteit Consument & Markt (beide op de begroting van het ministerie van EZK). De financiële middelen van de IBTD worden apart van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane opgenomen op de Financiënbegroting, in artikel 8 (apparaat kerndepartement) en in een aparte tabel in dit artikel inzichtelijk gemaakt.

De IBTD heeft niet alleen te maken met de bewindspersonen van Financiën, maar ook met de andere bewindspersonen met beleidsverantwoordelijkheid en/of een opdrachtgeversrol op de gebieden van belastingen, toeslagen en douane[5]. Bovenstaande voorstellen dienen als basis voor de verhoudingen tussen de IBTD en alle betrokken bewindspersonen en ministeries. De kwartiermaker zal hen de komende maanden betrekken bij de nadere vormgeving van de IBTD en werkafspraken met hen vastleggen.

Tot slot: zoals bij de opdrachtomschrijving voor de kwartiermaker is aangegeven, is hier sprake van een ‘bewegende context’. De Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties zijn geëvalueerd. Die evaluatie maakt deel uit van de nog lopende brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. De uitkomsten daarvan gaan nog dit jaar naar de Tweede Kamer. Een kabinetsreactie volgt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2022. Toch moeten er nu keuzes gemaakt worden voor de IBTD. Bovenstaande voorstellen voor de extra borging van de onafhankelijkheid worden gedaan in deze bewegende context en lopen in die zin ‘op de troepen vooruit’. Het is niet uit te sluiten dat de kabinetsreactie op de evaluatie leidt tot voortschrijdend inzicht en aanpassingen bij de IBTD op dit gebied.

Contacten met de Kamer
In de Tweede Kamer is ook aangegeven dat er behoefte is aan direct contact met de IG IBTD. Bij de opdrachtomschrijving is daarop toegezegd dat de IG in geval van een verzoek van de Kamer

[5] Toeslagen heeft de ministeries van SZW, BZK en VWS als opdrachtgevers. De Douane heeft negen ministeries als opdrachtgever: SZW, Financiën, EZK, JenV, LNV, IenW, BUZA, VWS en OCW. In alle gevallen is DG Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën echter coördinerend opdrachtgever.

met de Kamer in gesprek gaat en dat de kwartiermaker zal onderzoeken hoe de vormgeving van de contacten tussen IG en Kamer nader vastgelegd kan worden.

Gelet op de duidelijke roep vanuit de Kamer om rechtstreekse toegang tot de IG IBTD en de toezegging van de staatssecretarissen daarover, stelt de kwartiermaker voor in de ministeriële regeling de volgende bepalingen op te nemen:

1. De bepaling dat de minister algemene instemming verleent voor elk verzoek van de Staten-Generaal om met de IG IBTD in gesprek te gaan in een rondetafelgesprek, hoorzitting of technische briefing.

   De contacten tussen Rijksambtenaren en Kamer worden geregeld via de Aanwijzingen externe contacten Rijksambtenaren. Hierin is onder meer bepaald dat de minister beslist op verzoeken van de Staten-Generaal om contacten met ambtenaren onder hun verantwoordelijkheid. De voorgestelde bepaling regelt dat de minister deze beslissing 'bij voorbaat' neemt. De Staten-Generaal hoeven dus geen verzoek bij de minister in te dienen als ze de IG IBTD willen spreken. De IG IBTD zal de bewindspersonen van Financiën informeren als hij/zij met een van beide Kamers in gesprek gaat.

2. De bepaling dat de minister de IG algemene toestemming verleent om in gesprek met de Staten-Generaal naast feitelijke informatie ook de oordelen van de IG op basis van afgerond en openbaar gemaakt onderzoek door de IBTD te bespreken.

   De Aanwijzingen externe contacten Rijksambtenaren bepalen dat ambtenaren zich tijdens contacten met de Staten-Generaal beperken tot het verstrekken van feitelijke informatie. De minister van Binnenlandse Zaken heeft recent in reactie op Kamervragen[6] verduidelijkt dat deze aanwijzing de mogelijkheid onverlet laat dat een minister ambtenaren in bepaalde gevallen toestemming kan geven om meer dan feitelijke informatie te verstrekken. Omdat van de IG juist verwacht wordt te oordelen en zijn oordelen kenbaar te maken, stelt de kwartiermaker voor om de minister ook hiervoor 'bij voorbaat' toestemming te laten verlenen in de ministeriële regeling. Hierbij zal de IG eventuele geheimhoudingsplichten uiteraard in acht nemen.

Ook op dit gebied geldt dat er sprake is van een 'bewegende context'. In de aanbiedingsbrief bij de laatste herziening van deze Aanwijzingen[7] gaf het kabinet aanvullend aan "*positief te staan tegenover een proef met meer feitelijke informatieverschaffing en -toelichting door ambtenaren aan de Kamers. Ook gaat het kabinet graag in de brede dialoog in gesprek met de Kamer en ambtenarij over de werking van de spelregels over contacten tussen ambtenaren en Kamerleden.*" Wellicht leidt ook dit op enig moment tot aanpassingen bij de IBTD.

Spoor 2: Inhoudelijk - risicoanalyse en werkprogramma
De kwartiermaker werkt op dit moment aan een risicoanalyse die hij zal doorvertalen naar het werkprogramma voor de IBTD voor 2022. Hij streeft ernaar beide stukken voor het eind van 2021 af te ronden, ook ter verzending naar de beide Kamers.

Centraal in de risicoanalyse voor de IBTD staat de kwaliteit van de dienstverlening vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Het gaat om het in beeld krijgen van de grootste risico's die de maatschappij (burger en bedrijf) loopt, waarna vervolgens een vertaalslag gemaakt wordt in uit te voeren onderzoeken.

De kwartiermaker voert daartoe op dit moment een uitgebreide serie gesprekken met betrokken partijen bij de drie werkterreinen, zowel binnen als buiten het ministerie van Financiën. Hij ervaart veel interesse en bereidheid om met hem mee te denken.

Een belangrijke vraag hierbij is hoe de IBTD het perspectief van met name de burger op een goede manier in beeld krijgt. Hoe zorg je ervoor dat je een representatief beeld krijgt van zijn zorgen? Het is belangrijk hier zorgvuldig mee om te gaan en goed na te denken over de manier

[6] Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3394.
[7] Kamerstukken II 2020/21, 28844, nr. 221.

waarop de ervaringen van de burger mee kunnen worden genomen in de risicoanalyse van de IBTD. De risicoanalyse en het werkprogramma voor 2022 zullen vooral worden gebaseerd op input vanuit partijen die veel zicht hebben op de onderwerpen waar mensen en bedrijven in de praktijk tegenaan lopen, zoals de Nationale ombudsman, Nibud, sociaal raadslieden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Ter voorbereiding van de risicoanalyse en het werkprogramma voor 2023 wil de kwartiermaker een aanpak uitwerken waarbij de IBTD zelf continu in contact staat met de samenleving. Dit zou in de vorm van panels of burgerberaden kunnen.

De kwartiermaker gaat ook aan de slag met het instellen van een adviescommissie voor de IBTD, bestaande uit mensen met ervaring in de toezichtwereld en de fiscaliteit en (vertegenwoordigers van) belastingbetalers, toeslagenontvangers en het bedrijfsleven. Deze commissie kan onder meer met de IBTD meedenken over haar werkprogramma.

Tot slot streeft de kwartiermaker ernaar nog dit jaar, parallel aan de oprichting van de IBTD, een aantal pilotonderzoeken uit te voeren. Het zal gaan om in omvang beperkte onderzoeken die kunnen bijdragen aan de risicoanalyse en het werkprogramma voor volgend jaar. Daarnaast zullen de leerervaringen uit deze onderzoeken worden gebruikt om het onderzoeksprotocol van de IBTD, dat ook dit jaar wordt opgesteld, aan te scherpen.

Informatievoorziening aan de IBTD
Met het aannemen van de motie-Leijten[8] heeft de Kamer de regering verzocht de kwartiermaker uitdrukkelijk te verzoeken bij het opzetten van de IBTD aandacht te besteden aan de informatievoorziening vanuit de (verschillende delen van de) Belastingdienst aan de IBTD. Dit is een belangrijk aspect van het oprichten van de IBTD. Snelle en eerlijke informatievoorziening vanuit de diensten is van cruciaal belang voor betrouwbare inspectieresultaten. De IBTD moet daarom onbeperkt en onbelemmerd toegang hebben tot alle informatie binnen de diensten en alle medewerkers van de diensten.

Om dit te realiseren is een solide juridische basis nodig. Op de drie werkterreinen waar de IBTD toezicht op zal houden, wordt gewerkt met privacy- en bedrijfsgevoelige informatie en financiële gegevens/fiscale informatie. Deze worden beschermd met geheimhoudingsverplichtingen voor de betrokken ambtenaren. Op dit moment zoekt de kwartiermaker uit op welke manier de informatievoorziening aan de IBTD juridisch kan worden geborgd, gelet op deze geheimhoudingsverplichtingen en de vereisten inzake gegevensverwerking.

Voor een snelle en eerlijke informatievoorziening aan de IBTD is het van minstens zo groot belang dat zowel het beleidsdepartement als de uitvoeringsdiensten hun onderliggende informatiehuishouding op orde hebben. Het is de afgelopen tijd duidelijk geworden dat het hier regelmatig aan schort. Op dit moment onderneemt het ministerie van Financiën hier actie op, onder meer met het programma 'Informatie op orde', dat naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is ingericht. Dat programma rapporteert rechtstreeks aan de bestuursraad van het ministerie en heeft als doel de informatiehuishouding en –voorziening voor het gehele ministerie, inclusief de uitvoeringsdiensten, te verbeteren. Enerzijds kan de IBTD hiervan straks de vruchten plukken, anderzijds kunnen de informatiehuishouding en -voorziening uiteraard ook onderwerp van onderzoek van de IBTD zijn.

De IBTD is voor haar informatiepositie niet alleen afhankelijk van de informatie vanuit de diensten zelf. Ook signalen vanuit medewerkers van de diensten en de samenleving zullen voor de IBTD een belangrijke informatiebron vormen. De IBTD moet open staan voor dergelijke signalen en deze serieus in beschouwing nemen als belangrijke input voor de risicoanalyse. Dit zal ook naar buiten toe uitgedragen worden.

Spoor 3: Bedrijfsvoering
De kwartiermaker streeft ernaar per 1 januari 2022 een organisatie te hebben staan met de mensen en de faciliteiten die nodig zijn om het werkprogramma voor 2022 te realiseren en de IBTD waar nodig verder vorm te geven en te verfijnen voor haar werk in de jaren daarna.

[8] Kamerstukken II 2020/21, 31934, nr. 42.

Personeel
Het kwartiermakersteam bestaat op dit moment uit acht personen. De kwartiermaker werkt de komende maanden in stappen toe naar de formatie van het team waarmee de inspectie per 1 januari 2022 kan starten, dat zal bestaan uit 20 tot 25 personen. Ook wordt de werving voor de IG in gang gezet.

Huisvesting
Conform het besluit hierover van de staatssecretarissen wordt de IBTD niet gehuisvest in een gebouw van het ministerie van Financiën, maar in de Hoftoren aan de Rijnstaat in Den Haag. Het kwartiermakersteam heeft daar inmiddels zijn intrek genomen (met inachtneming van de corona-adviezen en Rijksbrede maatregelen inzake thuiswerken).

Budget
Het structurele budget voor de IBTD wordt voor 2022 in de eerste suppletoire begroting van Financiën geregeld. Daarna zal het in de reguliere begrotingscyclus worden meegenomen. Conform het besluit hierover van de staatssecretarissen worden de financiële middelen voor de IBTD apart inzichtelijk gemaakt op de Financiënbegroting. Zoals hierboven toegelicht (onder het kopje 'Borging onafhankelijkheid') wordt het budget in de Financiënbegroting opgenomen in artikel 8 (apparaat kerndepartement) en in een aparte tabel in dit artikel inzichtelijk gemaakt.

Communicatie
De IBTD krijgt eigen communicatiemiddelen (website, social media). Ook wordt gewerkt aan een apart e-maildomein (@IBTD.nl) voor de medewerkers van de IBTD.