

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

31 934

Douane

Nr. 973

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 februari 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 29 november 2021 over het concept ministeriële regeling inspectie belastingen, toeslagen en douane (Kamerstukken 31 066 en 31 934, nr. 922).

De vragen en opmerkingen zijn op 8 december 2021 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 15 februari 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Lips

Inleiding

De IBTD is per 1 januari 2022 van start gegaan. De wijziging van het Organisatiebesluit Financiën waarmee de IBTD is opgericht¹ is per 1 januari 2022 in werking getreden. Ik zal met de ondertekening van de ministeriële regeling voor de IBTD wachten tot de behandeling van dit schriftelijk overleg in de Kamer is afgerond. Voorlopig zal de IBTD zoveel mogelijk werken conform de conceptregeling, zoals uw Kamer heeft kunnen zien bij de voorlegging van haar werkprogramma aan beide Kamers.²

Tot slot kan ik u melden dat per 1 februari 2022 Bart Snels benoemd is als IG van de IBTD. Hij is gaarne bereid een kennismakingsgesprek te voeren met de Kamercommissie voor Financiën.

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de concept ministeriële regeling inspectie belastingen, toeslagen en douane en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hechten veel belang aan de onafhankelijkheid van de inspectie. Deze leden vragen of het kabinet kan aangeven op welke wijze extra waarborgen zijn toegevoegd aan de regeling zoals aangegeven in de brief op pagina twee.

Het concept van de ministeriële regeling (hierna: de conceptregeling) bevat enkele extra waarborgen voor het onafhankelijk functioneren van de IBTD, naast de waarborgen die al voortvloeien uit de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

Het gaat om de volgende waarborgen:

- De Minister kan zijn goedkeuring aan het werkprogramma van de IBTD slechts onthouden als het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen.
- Het werkprogramma, de rapporten en het jaarverslag van de IBTD worden door de Minister terstond en onverkort na ontvangst aan de beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.
- De resultaten van de hoor- en wederhoorprocedures op de rapporten van de IBTD en eventuele opmerkingen van het ministerie over werkprogramma en jaarverslag van de IBTD worden openbaar gemaakt.
- De inspecteur-generaal (IG) krijgt toestemming om, op hun verzoek, met de beide Kamers in contact te treden en daarbij niet alleen feitelijke informatie te verstrekken, maar ook zijn oordelen op basis van onderzoeken van de IBTD te bespreken.
- De IG kan het voor de IBTD beschikbare budget naar eigen inzicht besteden.

Deze bepalingen zijn tot stand gekomen op basis van voorstellen van de kwartiermaker voor de IBTD³ en het schriftelijk overleg tussen de Kamer

¹ Stcrt. 2021, nr. 48628.

² Kamerstukken 31 066 en 31 934, nr. 931.

³ Kamerstukken 31 066 en 31 934, nr. 883.

en de Staatssecretarissen van Financiën over de voortgangsrapportage over de IBTD.⁴

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet kan toezeggen dat wanneer het werkprogramma van de inspectie gereed is daarover schriftelijk of mondeling overleg kan worden gevoerd.

Ja, die mogelijkheid heeft de Kamer. Ik heb het door de kwartiermaker vastgestelde werkprogramma op 6 december 2021, meteen na ontvangst naar uw Kamer gestuurd.⁵ Daarbij heb ik gemeld dat ik, conform de conceptregeling, mijn eventuele goedkeuring aan het werkprogramma niet eerder zou verlenen dan vier weken nadat ik het u heb toegestuurd en u daarover zou informeren. Ik zal u in maart 2022 informeren over mijn besluit over het al dan niet goedkeuren van het werkprogramma. Goedkeuring kan alleen worden onthouden als het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat artikel acht de medewerkingsplicht en informatiebevoegdheid regelt. Deze leden vragen het kabinet waarom er niet voor is gekozen om de inspectie direct toegang te laten hebben tot de informatie in plaats van hierom laten vragen. Of staat dit op gespannen voet met bijvoorbeeld de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) of de privacybescherming?

De informatiebevoegdheid van de IBTD, zoals opgenomen in artikel 8 van de conceptregeling, beperkt zich tot de informatie die naar het oordeel van de inspectie noodzakelijk is in het kader van de aan haar opgedragen taken. Daarbij zijn de verzoeken van de IBTD om informatie steeds toegesneden op de aard van het onderzoek. De in artikel 8 neergelegde verplichtingen borgen dat de IBTD steeds beschikt over de informatie die zij nodig heeft voor de uitoefening van haar taken. Een rechtstreekse toegang van de IBTD tot de informatie van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane (waaronder bijvoorbeeld individuele dossiers van burgers en bedrijven) is daarom niet nodig en staat zelfs op gespannen voet met de vereisten van de AVG, de Uitvoeringswet AVG en de voor de domeinen belastingen, douane en toeslagen geldende geheimhoudingsbepalingen.

De leden van de VVD-fractie hebben bij het schriftelijk overleg over de vormgeving van de inspectie (Kamerstuk 31 066, nr. 908) aandacht gevraagd voor de positie van de werknemers van de Belastingdienst. Daar hebben deze leden gewezen op het mogelijke dilemma dat werknemers «tussen twee vuren» kunnen komen tussen de inspectie en de leidinggevenden. Deze leden vragen het kabinet nogmaals om hierop uitgebreid toe te zien en te reageren.

In het kader van de informatievoorziening is eerder aandacht gevraagd voor de positie van de werknemers van de drie uitvoeringsdiensten en het mogelijke dilemma dat werknemers «tussen twee vuren» kunnen komen tussen de leidinggevenden en de IBTD. In de beantwoording van eerdere vragen over dit onderwerp gaven de Staatssecretarissen van Financiën aan dat een goede en duidelijke regeling van de informatievoorziening de beste manier is om dit te voorkomen. Daarbij merkten zij op dat het voor medewerkers van de drie uitvoeringsdiensten klip en klaar moet zijn dat de informatie waarover zij beschikken gedeeld kan en moet worden met de IBTD als die daarom vraagt. Dit is met name van belang in verband met de voor de diensten geldende geheimhoudingsbepalingen. Bij de toezending van de conceptregeling is daarom aangegeven dat nader

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 908.

⁵ Kamerstukken 31 066 en 31 934, nr. 931.

uitgezocht zou worden wat moet worden geregeld voor de situatie dat de IBTD informatie opvraagt die valt onder een voor de betrokken dienst geldende geheimhoudingsbepaling. Inmiddels bestaat hierover duidelijkheid. Aan artikel 8, waarin de verplichting tot medewerking en informatieverstrekking is neergelegd, wordt een tweede lid toegevoegd dat uitdrukkelijk bepaalt dat de te verstrekken informatie, voordat deze met de IBTD wordt gedeeld, moet worden ontdaan van informatie waarop een voor de betrokken dienst geldende geheimhoudingsplicht rust. Voor eventuele onderzoeken waarin de IBTD dergelijke informatie toch nodig heeft, kan ik op het domein belastingen⁶ een ontheffing verlenen van de voor dat domein geldende geheimhoudingsplicht. In die gevallen kan ook informatie waarop de fiscale geheimhoudingsplicht rust (bijvoorbeeld de fiscale informatie van een individuele belastingplichtige) met de inspectie worden gedeeld. Voor de domeinen toeslagen en douane is een dergelijke mogelijkheid er verder niet en zal een formeel wettelijke basis moeten worden gecreëerd om in die gevallen verstrekking van gegevens aan de IBTD mogelijk te maken. Hiermee is voor de medewerkers en leidinggevenden duidelijk dat informatie moet worden gedeeld en op welk wijze dat dient te gebeuren.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet kan toelichten hoe het met het proces staat van het werven van personeel voor de inspectie. Loopt dit op schema? Wanneer verwacht het kabinet dat de inspectie met zijn werkzaamheden kan beginnen?

De werving van het personeel voor de IBTD is volgens schema verlopen. Bij de formele start van de IBTD op 1 januari 2022 waren nagenoeg alle vacatures vervuld. Per 1 februari 2022 is Bart Snels benoemd als IG.

De IBTD is per 1 januari 2022 opgericht door toevoeging van de IBTD als organisatieonderdeel aan het Ministerie van Financiën via een wijziging van het Organisationsbesluit Ministerie van Financiën 2020 (hierna: Organisationsbesluit Financiën)⁷ en gestart met haar werkzaamheden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de ministeriële regeling.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat een afkoelperiode tussen personeel van de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane (IBTD) en personeel van het ministerie met zijn uitvoeringsorganisaties wenselijk is om een volledig onafhankelijke inspectie te garanderen. Deze leden hebben in een eerder schriftelijk overleg aandacht gevraagd voor een afkoelingsregeling tussen het personeel van de IBTD en personeel van het ministerie met zijn uitvoeringsorganisaties. In de beantwoording geeft de kwartiermaker aan dat het wenselijk is om te kunnen putten uit kennis en ervaring uit de Belastingdienst/Toeslagen en Douane bij de IBTD. Dat onderschrijven deze leden. Echter vinden deze leden dat dergelijke kennis en ervaring ook te vinden moet zijn bij medewerkers die al enige tijd uit dienst zijn bij de Belastingdienst. Vooral een potentiële overstap van IBTD naar Belastingdienst zou verkeerde prikkels kunnen brengen. Deze leden horen graag of deze vraag bij andere inspecties speelt en of er een risico zou kunnen ontstaan.

⁶ Inclusief accijnzen en belastingen die in het binnenland worden geheven, op basis van de Wet op de accijnzen en de Wet verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken.

⁷ Stcrt. 2021, nr. 48628.

Bij de werving van de medewerkers van de IBTD is gezocht naar een gezonde mix van mensen met onderzoeks-/toezichtervaring en mensen met kennis van en ervaring met de uitvoeringsdiensten. Medewerkers van de uitvoeringsdiensten zijn hierbij niet uitgesloten. Zij kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het werk van de IBTD, onder meer met hun kennis van recente ontwikkelingen op de desbetreffende domeinen. Om de kwaliteit van haar werk extra te borgen, zal de IBTD kwaliteitsprocessen ontwikkelen waarin bijvoorbeeld tegenlezers binnen en buiten de inspectie een rol spelen.

Navraag bij de vergelijkbare inspecties voor Justitie en Veiligheid en Veiligheid Defensie leert dat zij evenmin met een afkoelingsregeling werken. Deze inspecties onderschrijven het belang van (actuele) kennis van en ervaring met de diensten waarop toezicht gehouden wordt. In aanvulling daarop geeft de Inspectie Veiligheid Defensie aan dat uitwisseling van personeel tussen de inspectie en andere onderdelen van het ministerie juist kan bijdragen aan de acceptatie van het toezicht bij de andere onderdelen. De Inspectie JenV werkt met waarborgen zoals het «vier-ogen-principe», (interne) reviews en wederhoor.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de rapporten ook zonder hoor en wederhoor met de ambtelijke top aan de Kamer kunnen worden opgeleverd. Deze leden vragen of ook tijdens het proces van opstellen hoor en wederhoor plaats zal vinden met de werkvloer over feitelijke zaken. Als dit het geval is, zijn deze leden van mening dat een rapport beter tegelijkertijd naar de Kamer en naar de Minister gestuurd kan worden. Deze leden vragen waarom het nodig wordt geacht om daarvoor nog een extra stap in het proces in te richten. Indien de hoor en wederhoor doorgang vindt, verwachten de leden van de D66-fractie bijgevoegd niet alleen een heldere tabel met opmerkingen van het ministerie, de reactie van de inspectie en de uiteindelijke verwerking daarvan in de tekst, maar ook een document waarin met wijzigingen bijgehouden te zien is wat er precies naar aanleiding van de hoor en wederhoor is aangepast.

De procedure van hoor en wederhoor is standaard onderdeel van goed onderzoek door inspecties. De procedure houdt in dat na afronding van een onderzoek de bevindingen van de IBTD, zonder conclusies of aanbevelingen, voor een feitencheck voorgelegd worden aan de onderzochte uitvoeringsdiensten of betrokkenen (wat zowel de werkvloer als de ambtelijke leiding kan zijn) en dient ertoe om eventuele feitelijke onjuistheden in de rapportages te corrigeren.

In de conceptregeling is bepaald dat de IBTD een tabel hoor en wederhoor opneemt als bijlage bij elke rapport. Ik zal de IBTD vragen te zoeken naar een manier om hierin zo transparant mogelijk weer te geven wat de IBTD met de opmerkingen uit de hoor- en wederhoorprocedure heeft gedaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de ministeriële regeling voor het instellen van de IBTD. Deze leden kunnen zich vinden in de regeling, waarin de aandachtspunten die zij in het vorige schriftelijk overleg hebben aangegeven zijn meegenomen. De Minister had in zijn beantwoording toegezegd in de regeling op te nemen dat hij elk rapport en werkprogramma dat hij van de inspectie ontvangt direct naar de Kamer doorstuurt en dat de Minister de Kamer informeert wanneer hij goedkeuring van werkprogramma en rapporten onthoudt en wat zijn overwegingen daarbij zijn. Deze leden lezen dit inderdaad terug in artikel twee van de regeling en vinden dit goed in het kader van de onafhanke-

lijkheid. Deze leden vragen hierbij nog wel of de rapporten van de Inspecteur-generaal (IG) voor of na de wederhoorprocedure met de Kamer worden gedeeld?

De rapporten van de IBTD worden na de hoor- en wederhoorprocedure door de IG vastgesteld en aan de desbetreffende bewindspersoon aangeboden. Die biedt het vervolgens meteen aan de Kamer aan. Zoals u hierboven in mijn antwoorden op de vragen van D66 kunt lezen, vraag ik de IBTD te zoeken naar een manier om hierin zo transparant mogelijk weer te geven wat de IBTD met de opmerkingen uit de hoor- en wederhoorprocedure heeft gedaan.

Wat de leden van de CDA-fractie in de beantwoording misten was het antwoord op hun vraag of de Minister vooraf toestemming kan verlenen voor verzoeken van de Kamer met de IG in contact te kunnen treden en ook dat de IG naast feitelijke informatie zijn oordelen op basis van zijn onderzoek met de Kamer kan bespreken. Deze leden zijn dan ook tevreden dat dit gelijk aan hun verzoek in artikel tien van de regeling is opgenomen, omdat zij het belangrijk vinden voor toelichting op de rapporten en conclusies direct met de IG in gesprek te kunnen gaan.

De leden van de CDA-fractie zijn voorts benieuwd naar de verdere invulling die de IG gaat geven aan het ophalen van signalen uit de praktijk en hoe hij daarin gaat samenwerken met andere instituties, zoals de Nationale ombudsman. Kan de IG bijvoorbeeld ook onderzoek instellen naar bredere signalen die de ombudsman op basis van zijn individuele casussen destilleert?

Naast signalen die direct van burgers, bedrijven en medewerkers komen, maakt de IBTD ook gebruik van de ervaring en de expertise van professionals en organisaties die verschillende signalen ontvangen en hierin trends en patronen kunnen herkennen.

In de kwartiermakersfase is de IBTD gestart met het opbouwen van een netwerk met deze personen en organisaties. Dat netwerk zal ze blijven onderhouden en uitbouwen. Met hen houdt de IBTD periodiek contact, bijvoorbeeld via bijeenkomsten die ze hiervoor in bredere kring, of juist thematisch zal beleggen. Met een aantal organisaties, zoals de Nationale ombudsman, heeft de IBTD afgesproken dat ze regelmatig contact zullen houden en signalen zullen uitwisselen. Het is dus inderdaad mogelijk dat de IBTD onderzoek instelt naar brede signalen die de ombudsman destilleert. Dit gebeurt in onderlinge afstemming, door onderzoeksprogramma's naast elkaar te leggen.

Ten aanzien van de geheimhouding hebben de leden van de CDA-fractie aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat mensen, bijvoorbeeld medewerkers van de Belastingdienst, vertrouwelijk hun signalen kunnen doorgeven aan de inspectie. In de regeling lezen deze leden dat de inspectie verplicht is informatie geheim te houden, tenzij zij bij of krachtens enig wettelijk voorschrift zijn gehouden tot mededeling. Deze leden vragen de Minister aan wat voor situaties zij dan moeten denken.

Op grond van artikel 9, eerste lid, van de conceptregeling geldt voor medewerkers van de IBTD de verplichting tot geheimhouding van vertrouwelijke gegevens waar zij in het kader van de uitoefening van hun taken mee in aanraking komen. De geheimhoudingsplicht van artikel 9 geldt niet indien enig wettelijk voorschrift verplicht tot openbaar maken van bepaalde gegevens. Zo kan het voorkomen dat in het kader van een strafrechtelijke procedure gegevens van de IBTD worden gevorderd of dat de inspectie in een bestuursrechtelijke procedure verplicht wordt op verzoek van de rechter inlichtingen te verstrekken.

De Minister gaf tot slot in de beantwoording aan dat een frisse blik van de IG op overheidsorganisaties wordt geborgd in het profiel door hier expliciet op te werven en te selecteren onder andere door nadrukkelijk naar ervaring buiten de rijksoverheid te zoeken. Deze leden merken op dat de kwartiermaker van binnen de overheid kwam vanuit zijn ervaring bij de inspectie Leefomgeving en Transport. Zij begrijpen dat deze ervaring nuttig was bij het opzetten van de inspectie. Deze leden zijn benieuwd of een IG-kandidaat ook van binnen de overheid wordt geworven, weliswaar ook met ervaring buiten de rijksoverheid, of dat zich al kandidaten van buiten de rijksoverheid hebben gemeld.

Per 1 februari 2022 is Bart Snels benoemd als IG van de IBTD. De vacature voor de IG, zoals ook meegestuurd bij de beantwoording van de vragen van het schriftelijk overleg over de voortgangsrapportage van de IBTD, heeft open gestaan voor een ieder. Daardoor is iedereen, zowel binnen de rijksoverheid als daarbuiten, in de gelegenheid geweest om zijn of haar interesse kenbaar te maken voor deze functie.

De heer Snels heeft brede maatschappelijke ervaring en heeft hiervoor nog geen ABD-functie bekleed.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP fractie hebben kennisgenomen van de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD. Deze leden hebben enkele vragen.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet uitvoeriger te zijn over de onafhankelijkheid van in het bijzonder de inspecteur-generaal. Zo willen zij graag weten waaraan deze moet voldoen en wanneer het zo is dat iemand juist wordt uitgesloten van deze functie. Is het bijvoorbeeld uitgesloten dat deze voor zijn aanstelling werkzaam was voor de Belastingdienst, de Douane of Toeslagen? Het komt deze leden voor dat wanneer iemand hier wél werkzaam voor was, de onafhankelijkheid allerminst is geborgd. Hoe ziet de Minister dat? Is hij het met deze leden eens dat, zeker wanneer aan onafhankelijkheid zeer wordt gehecht, het niet juist is om iemand deze functie te laten vervullen terwijl hij of zij mogelijk zijn of haar eigen beleid gaat onderzoeken?

Per 1 februari 2022 is Bart Snels benoemd als IG van de IBTD. De heer Snels heeft brede maatschappelijke ervaring en is niet afkomstig van de Belastingdienst, Toeslagen of Douane. Iedereen heeft op de vacature voor de IG kunnen solliciteren en er zijn vooraf geen (categorieën van) kandidaten uitgesloten van deelname aan de selectieprocedure. Voor de weging van kandidaten is een aantal criteria opgenomen in de vacaturetekst. Deze heeft uw Kamer eerder ontvangen bij de beantwoording van het schriftelijk overleg over de voortgangsrapportage van de IBTD. Onafhankelijkheid is één van de criteria waarnaar gekeken is in de procedure. Daarnaast gold dat de kandidaat aan de gebruikelijke voorwaarden voor benoeming in een topmanagementgroep-functie moest voldoen. Dit hield onder andere in dat er naast uitgebreide gesprekken met de kandidaat, een assessment is afgenomen en ook een onderzoek door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) is ingesteld.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de woorden van de Minister individuele zaken in onderlinge samenhang gezien een signaal kunnen opleveren dat een onderzoek op een bepaald onderwerp gerechtvaardigd is. Deze leden vragen het kabinet uit te leggen hoe wordt geregeld dat dergelijke zaken ook echt worden onderzocht door de inspectie en niet

worden genegeerd, zoals in het verleden bij het toeslagenschandaal wel meermaals is gebeurd. Kan het kabinet hier nader op ingaan?

Het werkprogramma en onderliggende risicoanalyse van de IBTD alsmede alle rapportages zijn openbaar en worden door de IG vastgesteld. De IBTD richt een systeem in voor registratie en verwerking van signalen en kan waar relevant overzichten uitbrengen van meerjarige ontwikkelingen en resultaten, waarbij ze verbanden en oorzaken onderzoekt en apprecieert. De IBTD beoogt hiermee een breed beeld te geven van de belangrijke ontwikkelingen bij de uitvoering door de drie uitvoeringsdiensten. Wanneer de IBTD constateert dat signalen de symptomen zijn van knelpunten in de uitvoering die (mogelijk) leiden tot risico's voor burgers en bedrijven, dan zal ze dit meenemen in haar risicoanalyse en eventueel haar onderzoeksprogrammering.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet waarom het mogelijk wordt gemaakt dat de Minister de inspectie kan verzoeken onderzoeken uit te voeren die niet zijn opgenomen in het door de inspecteur-generaal vastgestelde werkprogramma. Kan het kabinet die toelichten?

Rijksinspecties opereren onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Als een bewindspersoon aanleiding ziet voor onderzoek door de inspectie dat niet in het werkprogramma is opgenomen, moet hij de inspectie kunnen vragen dat onderzoek uit te voeren. Een dergelijke aanleiding kan bijvoorbeeld liggen in de actualiteit, nieuwe en urgente uitvoeringsproblemen bij de diensten, of een verzoek van een van beide Kamers.

De bepaling in de conceptregeling waar de leden van de SP-fractie naar vragen, is bedoeld om te bevorderen dat er in zo'n situatie goed overleg plaatsvindt tussen bewindspersoon en IG. Daarbij is ook bepaald dat de budgettaire consequenties van dergelijk onderzoek onderdeel zijn van dat gesprek. Op deze manier vormt de bepaling een bescherming van de onafhankelijkheid van de inspectie en haar werkprogramma.

Overigens zal ik terughoudend omgaan met de mogelijkheid de IBTD te verzoeken onderzoek te doen dat niet in het werkprogramma is opgenomen. Ik hecht aan de onafhankelijke positie van de IBTD en realiseer me dat het vaststellen van het eigen onderzoeksprogramma door de IBTD daar een belangrijke pijler van is.

Kan het kabinet aangeven hoe wordt beoordeeld of een werkprogramma op deugdelijke wijze tot stand is gekomen, en wie die beslissing neemt?

Conform artikel 2 van de conceptregeling wordt het besluit over de goedkeuring van het werkprogramma van de IBTD genomen door de Minister van Financiën. De Minister kan enkel goedkeuring onthouden als het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Het gaat hier dus niet om een inhoudelijke toets van het werkprogramma, maar om een toets op het proces van de totstandkoming ervan.

Bij deze toets zullen criteria worden gehanteerd zoals het volgen van een vooraf afgesproken proces, navolgbaarheid, controleerbaarheid, ordelijkheid en transparantie. Dit voorjaar zal ik in overleg met de IBTD een toetsingskader opstellen waaraan ik de toekomstige werkprogramma's van de inspectie zal toetsen.

Omdat er tijdens het opstellen van het werkprogramma voor 2021 in de kwartiermakersfase van de IBTD nog geen toetsingskader was, zal ik dit werkprogramma toetsen aan wat daarover is opgenomen in de conceptregeling. Deze toets gaat in op of in het werkprogramma een risicoanalyse,

aandachtsvelden en het budget zijn opgenomen (artikel 2, lid 1) en hoe is omgegaan met het opvragen van praktische aandachtspunten bij het ministerie (toelichting bij art. 2). Ik zal u in maart 2022 informeren over mijn besluit over het al dan niet goedkeuren van het werkprogramma.

Tot slot vragen deze leden het kabinet of aanwijzingen van de Minister, zoals bepaald in artikel 12, ook naar het parlement worden gestuurd.

De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties onderscheiden twee categorieën van aanwijzingen aan rijksinspecties, met verschillende procedures. Bijzondere aanwijzingen, die betrekking hebben op een enkel, individueel geval, worden naar beide Kamers gestuurd. Algemene aanwijzingen, die niet zien op een specifiek geval en voor herhaalde toepassing vatbaar zijn, worden in de Staatscourant geplaatst.

In aanvulling op de Aanwijzingen bepaalt de conceptregeling voor de IBTD voor beide categorieën aanwijzingen dat de Minister de reactie van de IG, waarin deze aangeeft hoe hij de aanwijzing zal uitvoeren, naar de beide Kamers stuurt. Beide Kamers worden zo over alle aanwijzingen aan de IBTD geïnformeerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt

De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt hebben met belangstelling kennisgenomen van het concept voor de ministeriële regeling waarin de bevoegdheden en werkwijze van de nieuwe IBTD worden vastgelegd. Deze leden zien de urgentie en noodzaak van de oprichting van de nieuwe toezichthouder IBTD, omdat de oprichting van een toezichthouder op deze domeinen voortvloeit uit het belang van onafhankelijk toezicht voor een goed functionerende rechtstaat. Deze leden onderschrijven het belang van een sterke en onafhankelijke toezichthouder die, zoals kwartiermaker de heer van Nieuwamerongen beschrijft, deze drie diensten beoordeelt vanuit de bril van rechtsstatelijk handelen met oog voor de menselijke maat. Beoordeling vanuit deze bril zou het vertrouwen in de Belastingdienst kunnen versterken na het voortdurende systeemfalen. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt hebben bedenkingen bij het opzetten van een IBTD die uitsluitend is verankerd in de Aanwijzingen inzake rijksinspecties. Deze leden vragen het kabinet om te overwegen om de onafhankelijke positie van deze nieuwe toezichthouder vast te leggen in een wet. Deze wet zal de noodzakelijke en juridische basis vormen voor een onbetwiste onafhankelijkheid van de IBTD en daarmee van haar bevindingen, oordelen, interventies en publicaties. Het belang van vastlegging in de wet komt voort uit het feit dat ministeriële regelingen veranderd kunnen worden door de Minister (wiens diensten onder toezicht staan) zonder dat de Kamer of de ministerraad hoeven in te stemmen. Door aanwijzingen over de bevoegdheden van de Minister vast te leggen in een wet en hiermee te formaliseren op welke punten de ministeriële verantwoordelijkheid en bevoegdheden worden ingeperkt ligt er een steviger juridisch fundament onder het werk van deze nieuwe inspectie.

Bij de oprichting van de IBTD is alles erop gericht om de onafhankelijke positie van de inspectie te borgen. Vandaar dat ik, mede na overleg met de Kamer, in de conceptregeling voor de IBTD extra waarborgen heb

ingebouwd, bovenop de waarborgen die de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties bieden. Er ligt nu een goede basis voor een onafhankelijk opererende inspectie, binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Overigens is in het coalitieakkoord van 15 december 2021⁸ afgesproken dat er een voorstel komt voor een wet op de rijksinspecties. Wat dit in een later stadium zal betekenen voor de IBTD, hangt af van de nadere uitwerking van die wetgeving.

Deze leden wijzen het kabinet erop dat niet één keer een wet is overtreden door de Belastingdienst: maar liefst dertien keer in zeven jaar tijd zijn door deze dienst wetten overtreden, zo schreef het kabinet aan de Kamer in maart 2021. De Belastingdienst heeft door deze wetsovertredingen onrecht aangedaan aan burgers. De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt begrijpen daarom niet hoe de IBTD met de mogelijkheden en bevoegdheden waarmee deze tandeloze inspectie zal worden toegerust zoals beschreven in het Werkprogramma IBTD 2022, kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen van de samenleving in de overheid. Deze leden vinden het daarbij zeer zorgelijk dat reeds nu, voordat de inspectie daadwerkelijk start met haar toezichthoudende taak, haar bevoegdheden en mogelijkheden tot het opleggen van sancties worden afgezwakt in het Werkprogramma IBTD 2022. Het voornemen dat een eerste beoordelingskader slechts zal bestaan uit een overzicht waar de inspectie «naar zal kijken» is hiervan een uitdrukking. Zeker wanneer toezichtcapaciteit schaars is en wanneer er keuzes moeten worden gemaakt op basis van risicoselectie, belemmert in de visie van deze leden het ontbreken van een passend normenkader of beoordelingskader de effectieve uitvoering van toezicht. Deze leden vragen bovendien hoe de IBTD kan toezien op naleving van een gelijke behandeling van gelijke gevallen wanneer begrippen in het beoordelingskader van de inspectie steeds kunnen worden aangepast aan concrete situaties. De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt vragen het kabinet om verduidelijking van de keuze om de inspectie geen sanctionerende of handhavende bevoegdheden toe te kennen, zoals in het Werkprogramma wordt beschreven. De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt zetten grote vraagtekens bij de effectiviteit van het adviseren door de IBTD over een alternatieve aanpak als hier geen enkel dwangmiddel tegenover staat. De meeste toezichthouders hebben niet voor niets naast een toezichtstrategie een nalevingsstrategie en een sanctiestrategie. Zonder normenkader en gegeven de onduidelijkheid over de wijze waarop de IBTD normafwijkend gedrag wenst te bestrijden, kan de IBTD geen naleving van normen afdwingen. Adviseren of bijsturen om het leervermogen te vergroten heeft naar de mening van deze leden alleen effect wanneer er ook daadwerkelijk consequenties of (zwaardere) sancties kunnen volgen. Een advies, dat per definitie eenzijdig en niet bindend is, zal in de visie van deze leden hoogstwaarschijnlijk niet tot de gewenste resultaten van de inspectie leiden. Deze leden verwijzen naar de vele adviezen en gesprekken met andere autoriteiten, zoals de Nationale ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens de afgelopen jaren. Die hebben nooit tot gedragsverandering geleid. Een inspectie met nog minder tanden gaat dat in hun ogen zeker niet doen. De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt vragen het

⁸ «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», coalitieakkoord 2021–2025; bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

kabinet daarom de IBTD sanctionerende en/of handhavende bevoegdheden toe te kennen om zo te bewerkstelligen dat de IBTD met recht een toezichthouder genoemd mag worden die geloofwaardig haar taak kan uitvoeren. Dit gezag van de IBTD is in de ogen van deze leden essentieel, omdat uitvoeringsorganisaties verregaande bevoegdheden hebben om in te grijpen in de leefwereld van burgers en bedrijven.

Sanctionerende/handhavende bevoegdheden

De IBTD is vormgegeven conform het advies «Toezicht als tegenkracht»⁹ en de Kamerbrieven die u daarna over de inspectie heeft gekregen.¹⁰ De IBTD is een rijksinspectie die toezicht houdt op «eigen diensten» van het Ministerie van Financiën. Net als de in dat opzicht vergelijkbare Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Veiligheid Defensie zal de IBTD signaleren, onderzoeken en agenderen. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsdiensten zelf om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren en is het aan de verantwoordelijke bewindspersonen om waar nodig te interveniëren. De Kamer kan de bewindspersonen daarop aanspreken vanuit haar controlerende rol.

Het advies «Toezicht als tegenkracht» zegt hierover (pag. 19 en 20): «Deze inspectie is onafhankelijk en ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid voor kwaliteit van de dienstverlening door de Belastingdienst, Toeslagen en Douane en draagt bij aan het invullen van de verantwoordelijkheid van de diensten zelf om de kwaliteit van dienstverlening beter te borgen. [...] Deze vorm van toezicht is in lijn met het toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering bij andere ministeries, in het bijzonder die van Justitie en Veiligheid en die van Defensie. Deze vorm van toezicht past naar ons idee bij de vergaande bevoegdheden van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane tegenover burgers en bedrijven en het belang van belastingheffing als kerntaak van de overheid. Een inspectie in deze vorm heeft geen sanctionerende bevoegdheid, maar ontleent haar gezag aan de kwaliteit en continuïteit van de oordeelsvorming. [...] Aanvullende interventie- of sanctiebevoegdheden achten wij niet passend of zinvol. De belangrijkste bijdrage van een inspectie ligt in de onafhankelijkheid, diepgang en deskundigheid van de rapportages. De overtuigingskracht van een inspectie op het domein van de overheid moet liggen in het gezag van de inspectie en de inhoud van de bevindingen. Daarom is het van belang dat bevindingen transparant zijn en actief openbaar worden gemaakt, conform de Wet openbaarheid van bestuur, met gelegenheid tot (beleids)reactie van de Minister. De openbaarheid van de bevindingen maakt ook externe controle op de voortgang van verandertrajecten mogelijk.»

Beoordelingskader

De IBTD beoordeelt de Belastingdienst, Toelagen en Douane vanuit de bril van het rechtsstatelijk handelen en de wens om de menselijke maat te herstellen. In het werkprogramma voor 2022, dat ik u op 6 december 2021 heb toegestuurd en over de goedkeuring waarvan ik nog moet besluiten, heeft de IBTD een eerste aanzet gedaan om vanuit deze begrippen te komen tot een beoordelingskader. Ze wil dit beoordelingskader de komende jaren doorontwikkelen op basis van haar toezichtservaringen, maar mogelijk ook op basis van externe factoren, zoals veranderende opvattingen in de samenleving over rechtsstatelijkheid of de menselijke maat. De IBTD verwacht niet dat ze uiteindelijk tot een harde set normen zal komen die op al haar onderzoeken toepasbaar is. Het beoordelings-

⁹ Kamerstukken 31 066 en 31 934, nr. 731.

¹⁰ Kamerstukken 31 066 en 31 934, nrs. 787, 883 en 908.

kader zal volgens de IBTD in hoge mate kwalitatief van aard blijven en per onderzoeksthema kunnen variëren. Dit zal volgens de IBTD niet leiden tot een ongelijke behandeling van gelijke gevallen omdat ze geen individuele gevallen beoordeelt, maar structurele knelpunten op systeemniveau onderzoekt. Gelet op de aard van het beoordelingskader verwacht de IBTD regelmatig over haar oordelen in discussie te zullen moeten gaan. Die discussie ziet de IBTD als een belangrijk onderdeel van haar werk en kan bijdragen aan een groter gevoel voor rechtsstatelijkheid en menselijke maat binnen de domeinen waar ze toezicht op houdt.

De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt willen benadrukken dat alleen dan een gevoel van trots op de eigen organisatie onder eigen medewerkers kan ontstaan wanneer de Belastingdienst haar taken goed kan uitvoeren met ruimte voor georganiseerde onafhankelijke tegenkracht (waaronder begrepen toezicht van een strenge maar rechtvaardige inspectie). De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt lezen in het Werkprogramma dat de inspectie feitelijk wordt geïntroduceerd als een klankbordgroep: een inspectie die vragen stelt, luistert en reflecteert. Deze leden vinden het daarbij lovenswaardig, zoals in het Werkprogramma wordt gesteld, dat de diensten door willen krijgen wanneer (dat) ze de aansluiting met de burger kwijt zijn. De vraag die zich nu voordoet is of dit wel een taak zou moeten zijn van de nieuw op te richten rijksinspectie. Het antwoord op die vraag is naar de mening van deze leden een stellig nee. Wat betreft de inspectie zien deze leden de volgende taak voor zich: erop toezicht houden dat de drie onderdelen (Belastingdienst, Belastingdienst/toeslagen en Douane) zich aan de wet houden. Maar vanaf 1 januari 2022 is de rechtsstaat een praatclub rijker. De IBTD geeft daarbij aan niet als een rapportenfabriek te willen functioneren. Blijft het dan bij praten alleen? Waarschijnlijk zullen er toch heel veel woorden worden geschreven. De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt vrezen dat wanneer de IBTD zal gaan functioneren als een praat- en klankbordgroep, waarbij uitvoeringsdiensten geen enkele consequenties zullen voelen wanneer zij adviezen niet overnemen, de impact van rapporten van de IBTD verwaarloosbaar zal zijn, omdat een uitvoeringsdienst geen consequenties zal voelen wanneer zij adviezen niet overnemen.

Bij de oprichting van de IBTD is als uitgangspunt genomen dat de inspectie zo min mogelijk dubbel werk gaat doen met reeds bestaande toezichthouders. Het is een bewuste keuze geweest om de focus van de IBTD te leggen op rechtsstatelijkheid en de menselijke maat en niet op de rechtmatigheid van de uitvoering door de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Die wordt al beoordeeld door de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk.

De IBTD wil voorkomen dat haar werk resulteert in een stapel rapporten die weinig effect sorteren. Ze wil daarom bij elk onderzoek dat ze uitvoert goed nadenken over welke aanbevelingen ze doet en op welke manier ze die het best kan laten landen bij de desbetreffende uitvoeringsdienst. Dat kan bijvoorbeeld met adviezen, discussiestukken en studies of bijeenkomsten, workshops, podcasts of interviews. Er zal met diverse vormen geëxperimenteerd worden.

De IBTD zal in 2022 ook een vaste systematiek opzetten om periodiek de voortgang en verandering rond de door haar onderzochte thema's te monitoren, om de effecten van haar werk te volgen. Dit kan leiden tot openbare beoordelingen van de opvolging van haar aanbevelingen.

Daarnaast is het aan de verantwoordelijke bewindspersonen om op basis van de rapporten van de IBTD al dan niet te interveniëren bij de uitvoeringsdiensten. De Kamer kan de bewindspersonen daarop aanspreken vanuit haar controlerende rol.

Deze leden vragen dan ook of het kabinet verder kan toelichten waarom ervoor is gekozen om het toezicht te beperken tot «de wijze waarop rechterlijke uitspraken meegenomen worden in de uitvoering». Deze leden zijn van mening dat een goed functionerende inspectie kan voorkomen dat rechterlijke uitspraken nodig zijn om de uitvoeringspraktijk in goede banen te leiden. De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt vinden bovendien dat deze beperking haaks staat op het voornemen dat «de overheid moet oog hebben voor de positie van de burger en daadwerkelijk luisteren naar argumenten (en moet niet slechts juridisch «horen»)). De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt vragen het kabinet of er een traject is bedacht waarmee uitvoeringspraktijken gecorrigeerd kunnen worden voordat er een rechterlijke uitspraak wordt afgedwongen.

Uit de passage in het werkprogramma «de wijze waarop rechterlijke uitspraken meegenomen worden in de uitvoering» blijkt dat de IBTD geen toezicht houdt op de rechterlijke macht zelf. Wel kan ze bijvoorbeeld onderzoeken hoe bepaalde rechterlijke uitspraken door de opdrachtgever en/of de uitvoeringsdiensten worden vertaald naar aanpassingen in de regelgeving en/of de werkwijze in de uitvoering.

De IBTD neemt het functioneren van de domeinen belastingen, toeslagen en douane per domein als geheel in beschouwing. Ze reflecteert op de rol van de drie diensten, de opdrachtgever en de eigenaar en kijkt ook naar de consequenties van wetgeving, politieke besluiten en rechtspraak voor de uitvoering. Ik deel uw streven om juridische trajecten over de uitvoeringspraktijk waar mogelijk te voorkomen en verwacht dat het werk van de IBTD hier een bijdrage aan kan leveren door op systeemniveau te werken aan de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

Het is overigens niet de bedoeling dat de IBTD gaat interveniëren in individuele gevallen. Bij de oprichting van de IBTD is als uitgangspunt genomen dat de inspectie zo min mogelijk dubbel werk gaat doen met reeds bestaande toezichthouders. De Nationale ombudsman kijkt naar individuele gevallen. Het is een bewuste keuze geweest dat de IBTD dat niet doet en structurele knelpunten op systeemniveau onderzoekt. Mogelijk kan de fiscale rechtshulp waartoe in het coalitieakkoord het voornemen is opgenomen ook een rol spelen in dit kader. U wordt te zijner tijd geïnformeerd over de nadere uitwerking hiervan.

Deze leden willen ook graag een toelichting op de keuze dat de inspectie niet zelf uitvoeringstoetsen gaat verrichten, maar dat deze toetsing wordt gedelegeerd aan de uitvoerende organisatie zelf. Deze leden vragen daarbij hoe een onafhankelijke inspectie het verrichten van uitvoeringstoetsen kan delegeren aan de uitvoerende organisatie zelf en hoe dit past binnen de kaders van het uitoefenen van onafhankelijk toezicht.

Er is hier geen sprake van het delegeren van toetsing. Het gaat om de uitvoeringstoetsen die de uitvoeringsdiensten doen op de regelgeving die zij moeten uitvoeren. De IBTD gaat deze toetsing niet over doen. Wel neemt de IBTD het proces rondom uitvoeringstoetsen mee in haar toezicht, omdat ze verwacht dat daar verbetering kan worden behaald. De IBTD kan daartoe beoordelen hoe de uitvoeringsdiensten uitvoerings-

toetsen doen, en hoe de beleidsmaker daar vervolgens mee omgaat. Ook kan de IBTD waarschuwen voor samenloopproblemen en overvraging van de uitvoeringsdiensten.

De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt zien de oprichting van de IBTD als een positieve ontwikkeling. Deze leden vragen echter om verduidelijking op welke wijze wordt gegarandeerd dat de onafhankelijkheid van de IBTD niet in gevaar komt. Deze leden constateren dat wordt aangegeven dat de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties gevolgd gaan worden die diverse waarborgen bevatten voor de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Maar, de Minister heeft in de ogen van deze leden thans nog teveel mogelijkheden om te interveniëren in de bevoegdheden van de IBTD. Deze leden vragen of het kabinet ook oog heeft voor de feitelijke onafhankelijkheid van de nieuw op te richten inspectie, waaronder een zelfstandige oordeelsvorming, voldoende bevoegdheden en middelen om zelf onderzoek te doen, om daarmee een eigen, onafhankelijke prioritering vast te kunnen stellen. Ook vragen deze leden of concreet verder toegelicht kan worden hoe de genoemde elementen van begrip, respect, maar ook integriteit en maatschappelijke legitimiteit worden gewaarborgd tussen betrokkenen.

De Staatssecretarissen van Financiën en ik hebben er, op basis van extern advies, voor gekozen een inspectie op te richten onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Binnen dat kader hebben we, mede op aandringen van uw Kamer, gezocht naar mogelijkheden om de onafhankelijke positie van de IBTD zo goed mogelijk te borgen.

We hebben een aantal waarborgen opgenomen in het Organisatiebesluit Financiën. Zo is de inspectie als afzonderlijk dienstonderdeel direct onder de secretaris-generaal gepositioneerd zodat zij onafhankelijk kan functioneren van de overige dienstonderdelen van het ministerie. Daarnaast maakt de inspecteur-generaal geen onderdeel uit van de Bestuursraad van het ministerie en kan de inspecteur-generaal zelf de organisatie van de inspectie nader vaststellen in een afzonderlijk organisatiebesluit voor de IBTD. Ook hebben we besloten dat de IBTD niet in een van de gebouwen van het Ministerie van Financiën wordt gehuisvest.

Verder hebben we een aantal waarborgen opgenomen in de conceptregeling, bovenop de waarborgen die de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties bieden. Zo hebben we gekozen voor een inperking van de mogelijkheid om goedkeuring aan het werkprogramma te onthouden. Ook hebben we ervoor gekozen om de werkprogramma's, rapporten en jaarverslagen van de IBTD direct na aanbidding aan de bewindslieden door te sturen naar de beide Kamers en daarbij inzicht te bieden in de reacties van het ministerie op deze documenten en de manier waarop de IBTD daarmee is omgegaan. De IG krijgt toestemming om, op hun verzoek, met de beide Kamers in contact te treden en daarbij niet alleen feitelijke informatie te verstrekken, maar ook zijn oordelen op basis van onderzoeken van de IBTD te bespreken. En de IG mag het budget voor de IBTD naar eigen inzicht besteden. Er ligt nu een goede basis voor een onafhankelijk opererende inspectie, binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Mocht de IG in de praktijk toch belemmeringen ervaren voor een onafhankelijk functioneren, dan kan hij rechtstreeks bij mij terecht om die te bespreken. Waar nodig zal ik dan bijsturen.

De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt lezen dat er enkele maatregelen worden getroffen om het onafhankelijk functioneren van de IBTD voorop te stellen. Deze leden vragen het kabinet de IBTD een eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen, waardoor ook budgettaire onafhankelijkheid van deze rijksinspecties kan worden gewaarborgd. Door de huidige keuze om een lumpsum budget toe te kennen aan de IBTD kan er voor de Minister ruimte blijven om te sturen op beleid van de IBTD en bestaat de mogelijkheid dat via het budget druk wordt gelegd op bepaalde prioritering van toezichtactiviteiten.

In alle gemaakte inrichtingskeuzes voor de IBTD staat het onafhankelijk functioneren van de inspectie voorop. Om deze reden is er in de concept-regeling bepaald dat de IG het ter beschikking gestelde budget naar eigen inzicht kan besteden. Aanpassingen van het budget verlopen uiteraard altijd in het kader van het reguliere begrotingsproces en zijn zichtbaar op artikel 8 van de ontwerp-begroting die aan het parlement wordt voorgelegd.

In de regeling is opgenomen dat een bewindspersoon de inspectie kan vragen een onderzoek te doen wat niet in het werkprogramma staat opgenomen. In dat geval treedt de bewindspersoon in overleg met de IG over de (financiële) consequenties voor het werkprogramma.

De Minister kan het werkprogramma nooit op inhoudelijke gronden afwijzen maar alleen afwijzen omwille van een ondeugdelijke totstandkoming. Indien een verzoek van de Minister tot het doen van één of meerdere onderzoeken naar het oordeel van de IG tot ongewenste consequenties voor het werkprogramma leidt, doet de IG daarvan mededeling in het overleg met de Minister en kan dat in het uiterste geval leiden tot een aanwijzing van de Minister aan de IBTD. Deze wens van de bewindspersoon en de consequenties daarvan voor het werkprogramma zal dan ook aan de Kamer worden vermeld.

Of je nu kiest voor een rijksinspectie binnen een ministerie of een eigen rechtspersoon, er moet financiering geregeld worden en het budget stelt altijd grenzen aan wat de organisatie kan doen. Op aandringen van uw Kamer wordt het budget voor de IBTD apart zichtbaar gemaakt op de begroting van het Ministerie van Financiën.

Tevens lezen deze leden dat de inspecteur-generaal eigen bevoegdheden krijgt om de organisatie verder in te richten. Deze leden vragen of het kabinet kan toelichten wat er concreet wordt bedoeld met deze bevoegdheden en hoe deze bevoegdheden zich verhouden tot de onafhankelijkheid van de inspectie.

Deze bepaling in de conceptregeling versterkt de onafhankelijke positie van de IBTD. In het Organisatiebesluit Financiën is over de organisatie van de IBTD slechts geregeld dat de IBTD er officieel is en dat die onder leiding staat van een IG. Hoe de organisatie van de IBTD verder wordt ingericht is volledig aan de IG zelf. Het gaat dan bijvoorbeeld over de managementstructuur en over hoe de medewerkers worden geclusterd in afdelingen.

Tevens vragen deze leden of er voldoende juridische capaciteit en kennis bij de inspectie in huis is over de specifieke wetgeving waarmee deze diensten te maken hebben.

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de vragen van het schriftelijk overleg over de voortgangsrapportage van de IBTD, zijn er ook mensen werkzaam bij de IBTD die afkomstig zijn van de uitvoeringsdiensten van het Ministerie van Financiën. Een aantal hiervan heeft specifieke juridische

kennis van en ervaring met de wetgeving waarmee deze diensten te maken hebben. Ik ga er van uit dat deze personen, samen met de andere inmiddels aangestelde personen, een kundige groep vormen die goed geëquipeerd is voor de belangrijke taak van de IBTD. Mocht dat nodig blijken vanwege de aard of omvang van een bepaald onderzoek, dan kan de IBTD in voorkomende gevallen ook tijdelijk specifieke kennis of capaciteit van buiten inhuren.

De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt vinden dat transparante en frequente informatievoorziening tussen de Belastingdienst en IBTD essentieel is voor het functioneren van de inspectie. Deze leden verzoeken het kabinet, in lijn met het rapport van de Venetië-commissie, aanvragen van de minderheid van de Kamer naar onafhankelijk onderzoek en verzoeken om bijvoorbeeld een inspecteur uit te nodigen te faciliteren.

Deze vragen betreffen de werkwijze van de Kamer, zoals geregeld in haar Reglement van Orde. Het is niet aan mij om in een eventuele discussie over deze werkwijze te treden. In de bepaling van de conceptregeling over «contact met de Staten-Generaal» wordt, in aansluiting op de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren, gesproken over «verzoeken vanwege een of beide Kamers der Staten-Generaal om met hen in contact te treden». Conform de toelichting op die Aanwijzingen vallen hier alle «vanwege» de Kamers gedane verzoeken onder, dus verzoeken van de Voorzitter van een van beide Kamers of van een voorzitter of griffier van een Kamercommissie, namens die commissie. Overigens staat het kabinet, zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht»¹¹ welwillend tegenover het vergroten van de transparantie richting de Kamer en is het kabinet bereid veel vaker dan nu technische briefings te geven op verzoek vanwege de Kamer of tijdens commissievergaderingen technische toelichtingen door ambtenaren te laten verzorgen.

Deze leden vragen ook op welke wijze is gegarandeerd dat de IBTD onbepakt en onbelemmerd toegang heeft tot alle informatie binnen de domeinen en medewerkers. De informatiebevoegdheid is een kernbevoegdheid van een inspectie naast de volledige onafhankelijkheid van de IBTD om onderwerpen te agenderen. Daarnaast vragen deze leden of de IBTD ook handhavingsbevoegdheden kan worden toegekend ten behoeve van situaties waarbij uitvoeringsdiensten de door IBTD gevraagde informatie niet verstrekken.

Snelle, juiste en volledige informatievoorziening vanuit alle onderdelen van het ministerie is van essentieel belang voor goede en betrouwbare inspectieresultaten. Om de informatievoorziening vanuit het ministerie aan de IBTD te borgen is in de conceptregeling voor alle medewerkers van het ministerie de verplichting neergelegd om de inspectie alle medewerking te verlenen en alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de inspectie noodzakelijk is voor de uitvoering van de aan de haar opgedragen taken. Medewerkers van het ministerie dienen als ambtenaar de uit hun functie voortvloeiende plichten, zoals de onderhavige medewerkingsplicht en de plicht tot het verstrekken van informatie, na te komen. Het toezicht op deze plichten is daarmee binnen de normale ambtelijke hiërarchie geborgd. Het toekennen van handhavingsbevoegdheden in dit verband is dan ook niet passend.

¹¹ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt stellen het kabinet voor om de onafhankelijke positie van de IBTD vast te leggen in een wet voor een noodzakelijke en juridische basis. Daarop vooruitlopend kan de IBTD wat deze leden betreft natuurlijk wel van start gaan. Daarnaast stellen deze leden voor om een passend normenkader en beoordelingskader toe te voegen en dat aan de Kamer voor te leggen. Ten derde doen deze leden het voorstel om een handhavings- en controlestrategie toe te voegen en pas akkoord te gaan met het jaarplan als die er is. Als vierde verzoeken deze leden een traject toe te staan waarin er kan worden gecorrigeerd voordat er een rechtelijke uitspraak wordt afgedwongen. Tot slot verzoeken deze leden het kabinet om het mogelijk te maken dat in lijn met het rapport van de Venetië-commissie een minderheid van de Kamer (ongeveer 50 leden) een onafhankelijk onderzoek kan aanvragen en tevens de inspecteur kan uitnodigen voor een vergadering in de Kamer. De leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SGP-fractie, de leden van de JA21-fractie, de leden van de Volt-fractie en het lid Omtzigt ontvangen op deze punten graag toezeggingen van het kabinet, een aangepaste ministeriële regeling en een aangepast jaarplan.

Ik waardeer de steun die deze fracties in hun inbreng uitspreken voor het inrichten van de IBTD. Op een aantal punten verschillen wij van mening over hoe het toezicht door de IBTD vormgegeven zou moeten worden. In mijn ogen ligt er nu een goede basis voor een onafhankelijk opererende inspectie, binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Op de vijf voorstellen/verzoeken van deze fracties heb ik hierboven inhoudelijk gereageerd in antwoord op hun desbetreffende vragen. Ik vat mijn reactie op deze punten kort samen.

1. Met de extra waarborgen in de conceptregeling ligt er een goede basis voor een onafhankelijk opererende inspectie, binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid.
2. en 3. De aanzet voor het beoordelingskader van de IBTD en de aanpak die de IBTD in 2022 wil hanteren bij haar toezicht zijn opgenomen in het werkprogramma 2022 dat ik u op 6 december 2021 heb toegestuurd (Kamerstukken 31 066 en 31 934, nr. 931). Ik informeer u in maart over mijn besluit over de goedkeuring van het werkprogramma. Ik deel uw streven om juridische trajecten over de uitvoeringspraktijk waar mogelijk te voorkomen en verwacht dat het werk van de IBTD hier een bijdrage aan kan leveren door op systeemniveau te werken aan de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering. De IBTD zal niet interveniëren in individuele gevallen.
4. Het is niet aan mij om te treden in een eventuele discussie over de werkwijze van de Kamer.
5. De IBTD is per 1 januari 2022 van start gegaan. De wijziging van het Organisatiebesluit Financiën waarmee de IBTD is opgericht, is per 1 januari 2022 in werking getreden. Ik zal met de ondertekening van de ministeriële regeling voor de IBTD wachten tot de behandeling van dit schriftelijk overleg in de Kamer is afgerond. Voorlopig werkt de IBTD zoveel mogelijk conform de conceptregeling, zoals uw Kamer heeft kunnen zien bij de voorlegging van haar werkprogramma aan beide Kamers.