

De vaste commissie voor Financiën heeft op 8 december 2021 enkele vragen en opmerkingen aan de Minister van Financiën voorgelegd over zijn op 29 november 2021 toegezonden brief inzake concept ministeriële regeling inspectie belastingen, toeslagen en douane (Kamerstuk 31 066, nr. 922).

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Lips

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

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.

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.

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 leden van de VVD-fractie hebben bij het schriftelijk overleg over de vormgeving van de inspectie (Kamerstuknummer 31066–908) 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.

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?

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.

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.

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

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?

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. 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 werken 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.

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 allerm minst 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?

De leden van de SP-fractie merken op dat in de woorden van de Minister individuele zaken in onderlinge samenhang bezien 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?

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?

Kan het kabinet aangeven hoe wordt beoordeeld of een werkprogramma op deugdelijke wijze tot stand is gekomen, en wie die beslissing neemt? Tot slot vragen deze leden het kabinet of aanwijzingen van de Minister, zoals bepaald in artikel 12, ook naar het parlement worden gestuurd.

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.

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 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.

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. 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. 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.

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 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. 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. 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.

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 leden vragen ook op welke wijze is gegarandeerd dat de IBTD onbepaald 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 handavingsbevoegdheden kan worden toegekend ten behoeve van situaties waarbij uitvoeringsdiensten de door IBTD gevraagde informatie niet verstrekken.

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 ministeriele regeling en een aangepast jaarplan.