



Regeling van de Minister van Financiën van 24 juni 2022 (2022-163738), houdende regels inzake de taakuitoefening en bevoegdheden van de inspectie belastingen, toeslagen en douane (Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 41c van het Organisationsbesluit Ministerie van Financiën 2020;

Besluit:

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *inspecteur-generaal*: inspecteur-generaal belastingen, toeslagen en douane;
- b. *inspectie*: de inspectie belastingen, toeslagen en douane, genoemd in hoofdstuk 8a van het Organisationsbesluit Ministerie van Financiën 2020;
- c. *minister*: Minister van Financiën;
- d. *ministerie*: Ministerie van Financiën.

Paragraaf 2. Taakuitoefening en bevoegdheden

Artikel 2. Werkprogramma

1. De inspectie richt haar werkzaamheden in op basis van een werkprogramma, waarin de risicoanalyse, aandachtsvelden en, voor zover mogelijk, de geplande onderzoeken, alsmede het voor het volgende kalenderjaar in de rijksbegroting vastgestelde budget voor de inspectie zijn opgenomen.
2. De inspecteur-generaal stelt het werkprogramma vast en biedt het door hem vastgestelde werkprogramma jaarlijks vóór 1 november ter goedkeuring aan de minister aan.
3. De minister biedt het door hem nog goed te keuren werkprogramma onverkort en terstond na ontvangst aan beide Kamers der Staten-Generaal aan.
4. De minister verleent zijn goedkeuring aan het werkprogramma niet eerder dan vier weken nadat het door hem aan beide Kamers der Staten-Generaal is aangeboden, maar uiterlijk op 31 december. De minister doet onverwijld mededeling van de goedkeuring aan beide Kamers der Staten-Generaal.
5. De minister onthoudt zijn goedkeuring aan het werkprogramma van de inspectie slechts indien het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Indien de minister zijn goedkeuring aan het werkprogramma onthoudt doet hij daarvan zo spoedig mogelijk, onder vermelding van zijn overwegingen, mededeling aan beide Kamers der Staten-Generaal.
6. Indien de minister zijn goedkeuring aan het werkprogramma onthoudt, stelt de inspecteur-generaal het werkprogramma opnieuw vast met inachtneming van de opmerkingen van de minister over de wijze van totstandkoming en het bepaalde in het tweede tot en met het vijfde lid, waarbij de inspecteur-generaal en de minister nadere afspraken maken over de in deze leden genoemde data.

Artikel 3. Uitvoering werkprogramma

1. De inspecteur-generaal informeert de minister over ontwikkelingen die voor hem aanleiding zijn om het werkprogramma aan te passen of als er andere aangelegenheden van invloed zijn op de uitvoering van het werkprogramma.
2. De minister kan de inspecteur-generaal verzoeken de inspectie onderzoeken uit te laten voeren die niet zijn opgenomen in het door de inspecteur-generaal vastgestelde werkprogramma. Over de



budgettaire consequenties van dergelijke verzoeken treedt de inspecteur-generaal in overleg met de minister.

3. Op wijzigingen in het werkprogramma van de inspectie zoals bedoeld in het eerste en tweede lid, is het bepaalde in artikel 2, tweede tot en met het zesde lid, van overeenkomstige toepassing, waarbij nadere afspraken worden gemaakt over de in deze leden genoemde data.

Artikel 4. Onderzoeksprotocol

1. De inspecteur-generaal stelt een protocol vast waarin de werkwijze van de inspectie bij onderzoeken wordt vastgelegd.
2. Een interviewprotocol maakt onderdeel uit van het onderzoeksprotocol.
3. Na vaststelling wordt het onderzoeksprotocol openbaar gemaakt.

Artikel 5. Jaarverslag

1. De inspecteur-generaal stelt jaarlijks een verslag op over de wijze waarop in het voorgaande kalenderjaar toezicht is gehouden en de resultaten daarvan en biedt het jaarverslag nadat het door hem is vastgesteld aan de minister aan.
2. De minister biedt het vastgestelde jaarverslag onverkort en terstond aan beide Kamers der Staten-Generaal aan, inclusief de eventuele reactie van het ministerie op het ontwerp daarvan en eventuele aanpassingen die de inspecteur-generaal op basis daarvan heeft doorgevoerd.

Artikel 6. Rapporten

1. De inspectie legt bevindingen en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen vast in een rapport.
2. De inspecteur-generaal stelt het rapport vast en biedt het rapport aan de minister en eventuele andere beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers aan.
3. Een wederhoortabel met betrekking tot de bevindingen van de inspectie maakt onderdeel uit van het rapport en wordt opgenomen als bijlage bij het rapport.
4. De minister biedt het rapport onverkort en terstond na ontvangst aan beide Kamers der Staten-Generaal aan.
5. De minister biedt beide Kamers der Staten-Generaal binnen zes weken na aanbieding van het rapport een beleidsreactie op het rapport aan.

Artikel 7. Communicatie

De inspecteur-generaal is verantwoordelijk voor het met de taken van de inspectie samenhangende communicatiebeleid.

Artikel 8. Medewerkingsplicht en informatiebevoegdheid

1. De medewerkers van het ministerie zijn verplicht:
 - a. de door de inspectie verlangde medewerking te verlenen;
 - b. aan de inspectie alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de inspectie noodzakelijk is in het kader van de uitoefening van de haar op grond van artikel 41b van het Organisationsbesluit Ministerie van Financiën 2020 opgedragen taken.
2. De informatie, bedoeld in onderdeel b van het vorige lid, wordt ontdaan van gegevens waarop van toepassing is:
 - a. de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 67, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
 - b. het beroepsgeheim, bedoeld in artikel 12 van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269) en, indien van toepassing, in samenhang met artikel 1:5 van de Algemene douanewet;
 - c. de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht.



Artikel 9. Geheimhouding

1. Indien medewerkers van de inspectie bij de uitoefening van hun taken de beschikking krijgen over gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, zijn zij verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens in gevallen waarbij zij bij of krachtens enig wettelijk voorschrift tot mededeling zijn verplicht.
2. De geheimhoudingsplicht geldt evenzeer voor personen die in het kader van toezicht of onderzoek aan de medewerkingsplicht zijn onderworpen of uit anderen hoofde kennis dragen van feiten of gegevens betreffende toezicht of onderzoek door de inspectie.

Artikel 10. Contact met de Staten-Generaal

1. Aan de inspecteur-generaal wordt toestemming verleend om op verzoek vanwege een of beide Kamers der Staten-Generaal betreffende het werkterrein van de inspectie met een of beide Kamers der Staten-Generaal in contact te treden.
2. De inspecteur-generaal kan een of beide Kamers der Staten-Generaal in gevallen als bedoeld in het eerste lid niet alleen feitelijke informatie verstrekken, maar ook zijn oordelen op basis van door de inspectie afgerond en openbaar gemaakt onderzoek bespreken.
3. De inspecteur-generaal informeert de minister vooraf indien hij in contact zal treden met een of beide Kamers der Staten-Generaal.

Artikel 11. Informatie aan de minister

De inspecteur-generaal informeert de minister rechtstreeks over zijn bevindingen, oordelen, adviezen en andere relevante gegevens.

Artikel 12. Aanwijzingen van de minister

1. De minister kan aan de inspecteur-generaal uitsluitend in schriftelijke vorm algemene en bijzondere aanwijzingen geven.
2. Een algemene aanwijzing wordt in de Staatscourant geplaatst.
3. Een bijzondere aanwijzing wordt door de minister onverwijld aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden.
4. Een bijzondere aanwijzing ziet niet op:
 - a. het weerhouden van de inspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of te voltooien;
 - b. de wijze waarop de inspectie een specifiek onderzoek verricht;
 - c. iedere vorm van bevindingen, oordelen en aanbevelingen van de inspectie.
5. De inspecteur-generaal informeert de minister in een schriftelijke reactie over de wijze waarop hij opvolging geeft aan een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid. De minister biedt de reactie van de inspecteur-generaal onverkort en terstond na ontvangst aan beide Kamers der Staten-Generaal aan.
6. De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing wordt niet gemandateerd.

Artikel 13. Beheersmatige verantwoordelijkheid

1. De inspecteur-generaal is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de inspectie.
2. De werkzaamheden uit het werkprogramma dienen binnen het voor de inspectie opgenomen budget in de rijksbegroting voor het ministerie te worden uitgevoerd, tenzij andere afspraken zijn gemaakt met de secretaris-generaal van het ministerie.
3. De inspectie besteedt het beschikbare budget naar eigen inzicht, met inachtneming van de Comptabiliteitswet 2016, de voor het ministerie geldende interne regelingen en, indien van toepassing, specifieke afspraken die daarover door de secretaris-generaal met de inspecteur-generaal zijn gemaakt.



Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 14. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2022. Indien de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst wordt uitgegeven na 1 januari 2022, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met 1 januari 2022.

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag*



TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Oprichting

De directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane voeren essentiële publieke taken uit. Deze diensten hebben vergaande bevoegdheden waardoor hun handelen een grote impact heeft op burgers en bedrijven en op het vertrouwen in de overheid. De uitoefening van deze bevoegdheden wordt onder andere begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en er is rechtsbescherming. De problemen met de kinderopvangtoeslag, maar ook bij de Belastingdienst, laten 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 een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane (hierna: de inspectie).

Per 1 januari 2022 is de inspectie met een wijziging van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 ingesteld. In dat Organisatiebesluit is bepaald dat de inspectie onder leiding staat van de inspecteur-generaal en zijn de taken van de inspectie opgenomen. Ook is daarin bepaald dat er een afzonderlijke regeling komt waarin de bevoegdheden van de inspectie en de wijze waarop de inspectie haar taken zal uitoefenen, worden vastgelegd. Daarop ziet deze regeling, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.²

2. Taakuitoefening

De inspectie houdt toezicht op de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Dat toezicht heeft zowel betrekking op de taakuitvoering door die directoraten-generaal als op de aansturing en de samenwerkingsrelaties in het kader van die uitvoering. De inspectie kijkt naar deze uitvoerende diensten vanuit het perspectief van rechtsstatelijkheid en kijkt ook naar de consequenties van wetgeving, politieke besluiten en rechtspraak voor de uitvoering door deze diensten. In dat kader is het de taak van de inspectie om structurele en incidentele problemen in de kwaliteit van de uitvoering door de diensten te signaleren, te onderzoeken en te agenderen. Het is vervolgens aan de Minister van Financiën om al dan niet te interveniëren.

De inspectie werkt aanvullend op de rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole door de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer, door aandacht te besteden aan rechtsstatelijke waarden en procedurele rechtvaardigheid. De inspectie richt zich anders dan de Nationale ombudsman niet op individuele gevallen. Individuele zaken kunnen echter in onderlinge samenhang bezien wel een signaal opleveren dat een onderzoek op een bepaald onderwerp gerechtvaardigd is.

In het kader van haar taakuitoefening stelt de inspectie jaarlijks een werkprogramma vast, waarin de risicoanalyse, aandachtsvelden en de geplande onderzoeken voor het volgende kalenderjaar zijn opgenomen (artikel 2). Over de uitvoering van het werkprogramma en de wijze waarop die onderzoeken worden uitgevoerd wordt een protocol vastgesteld (artikelen 3 en 4) en zal de inspectie jaarlijks een verslag uitbrengen over de wijze waarop het toezicht is gehouden (artikel 5). Over de concrete bevindingen, oordelen, adviezen en andere relevante gegevens zal de inspecteur-generaal de minister rechtstreeks informeren (artikel 11). Het werkprogramma en de bevindingen van de onderzoeken zullen openbaar worden gemaakt. Daarover kan de inspecteur-generaal vervolgens ook het gesprek aangaan met de Staten-Generaal (artikel 10).

De inspectie werkt risicogericht. In de aanpak en werkwijze differentieert de inspectie richting de drie directoraten-generaal, waarbij wordt aangesloten bij de specifieke kenmerken van de directoraten-generaal.

3. Onafhankelijkheid

De inspectie ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering van de directoraten-generaal 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.

Het borgen van de onafhankelijkheid van de inspectie ten opzichte van de minister en het ministerie is de rode draad geweest bij de vormgeving van de inspectie en derhalve ook bij deze ministeriële

¹ Kamerstukken II 2020/21, 31 066 en 31 934, nr. 731.

² Kamerstukken II 2020/21, 31 934, nr. 42.



regeling. In het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 is reeds een aantal waarborgen voor de onafhankelijkheid van de inspectie opgenomen. 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 en kan de inspecteur-generaal zelf de organisatie van de inspectie nader vaststellen in een afzonderlijk organisatiebesluit.

Ook in deze regeling worden enkele belangrijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de inspectie opgenomen, waarbij ook weer zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Zo bepaalt artikel 12 weliswaar dat de minister de inspectie aanwijzingen kan geven, maar niet een aanwijzing 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 inspectie. De minister kan daarentegen wel de inspectie verzoeken onderzoeken uit te voeren die niet zijn opgenomen in het door de inspecteur-generaal vastgestelde werkprogramma (artikel 3).

Daarbovenop wordt in deze regeling bepaald dat de minister zijn goedkeuring aan het werkprogramma van de inspectie slechts kan onthouden als het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen, worden het werkprogramma, de rapporten en het jaarverslag door de minister terstond en onverkort na ontvangst aan de beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden en worden de resultaten van de hoor- en wederhoorprocedure op de rapporten van de inspectie openbaar gemaakt. De inspecteur-generaal krijgt daarnaast toestemming om met de Staten-Generaal in contact te treden. Deze bepalingen zijn tot stand gekomen op basis van voorstellen van de kwartiermaker voor de inspectie³ en een schriftelijk overleg tussen de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staatssecretarissen van Financiën over de inspectie.⁴

4. Informatievoorziening

Om haar taken goed te kunnen uitoefenen, is een goede informatievoorziening aan de inspectie essentieel. Ook vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal is met het aannemen van de motie-Leijten⁵ aangedrongen op een optimale informatievoorziening vanuit de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane aan de inspectie. Om die goede informatievoorziening te borgen is in artikel 8 voor alle medewerkers van het ministerie de verplichting neergelegd om de inspectie alle medewerking te verlenen en om alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de inspectie noodzakelijk is voor de uitvoering van de aan haar opgedragen taken. Snelle, juiste en volledige informatievoorziening vanuit alle dienstonderdelen van het ministerie is van cruciaal belang voor betrouwbare inspectieresultaten. Alvorens de informatie met de inspectie wordt gedeeld, moet deze informatie in beginsel worden ontdaan van informatie waarop de voor de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane geldende geheimhoudingsplichten rusten, tenzij er sprake is van een ontheffing als bedoeld in artikel 67, derde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) dan wel de toestemming als bedoeld in artikel 12 van het Douanewetboek van de Unie (DWU). De inspectie heeft in beginsel ook geen behoefte aan dergelijke informatie vanwege het feit dat de inspectie geen individuele gevallen onderzoekt. Als toch sprake is van de verstrekking van persoonsgegevens door de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane aan de inspectie (vanwege de hiervoor genoemde ontheffing of toestemming), dient die verstrekking in overeenstemming te zijn met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁶ en in het bijzonder de principes die volgen uit artikel 5 AVG, zoals dataminimalisatie, doelmatigheid en rechtmatigheid. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat de betreffende persoonsgegevens in het geval dat de inspectie die gegevens niet nodig heeft om haar publiekrechtelijke taak uit te kunnen oefenen, niet kunnen worden verstrekt aan de inspectie.

In het kader van de uitoefening van de aan haar opgedragen taken, zoals in paragraaf 2 van deze toelichting beschreven, verricht de inspectie verschillende soorten onderzoek. Het kan gaan om thematisch, systeemgericht en actualiteitsonderzoek. Het actualiteitsonderzoek door de inspectie bestaat uit het onderzoek van actuele onderwerpen die door bijvoorbeeld burgers of medewerkers van het ministerie bij de inspectie zijn gemeld of die de inspectie zelf signaleert. De aard van het onderzoek

³ Kamerstukken II 2020/21, 31 066 en 31 934, nr. 883.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31 066 en 31 934, nr. 787.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 934, nr. 42.

⁶ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119). Daar waar naar de AVG wordt verwezen, wordt hieronder mede begrepen een verwijzing naar de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. In die wet wordt de AVG van overeenkomstige toepassing verklaard op de verwerking van persoonsgegevens die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen.



bepaalt de benodigde informatie en informatiebronnen. In zijn algemeenheid kijkt de inspectie in het kader van een onderzoek naar bijvoorbeeld de werkprocessen, werkinstructies, registratiesystemen, selectiesystemen, protocollen en relevante beleidsnota's en notulen van overleggen binnen en tussen de diensten van het ministerie. Het verstrekken van werkinstructies en informatie over processen kan noodzakelijk zijn in het kader van onderzoek naar de wijze van uitvoering in de praktijk en de effecten daarvan voor burgers en bedrijven. Tevens voeren medewerkers van de inspectie indien noodzakelijk in het kader van een onderzoek gesprekken met medewerkers en leidinggevendenden van verschillende dienstonderdelen van het ministerie en wonen zij werkoverleggen en vergaderingen van managementteams op alle niveaus bij. Ook daarmee komt de benodigde informatie beschikbaar. Ten slotte voert de inspectie gesprekken met bedrijven en burgers op wie de uitvoering door de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane betrekking heeft.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2. Werkprogramma

In dit artikel wordt geregeld dat, zoals de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties bepalen, de inspecteur-generaal jaarlijks het werkprogramma vaststelt en vervolgens ter goedkeuring voorlegt aan de minister. De minister zendt dit werkprogramma onverkort en terstond door aan de beide Kamers der Staten-Generaal. In het werkprogramma staan de risicoanalyse, aandachtsvelden en de geplande onderzoeken die zullen worden uitgevoerd. Ook vermeldt het werkprogramma het in de rijksbegroting vastgestelde budget voor de inspectie voor het opvolgende kalenderjaar. De door het ministerie in het kader van de totstandkoming van het werkprogramma naar voren gebrachte praktische aandachtspunten met betrekking tot de uitvoering van het werkprogramma worden opgenomen in een bijlage bij het werkprogramma.

De minister onthoudt zijn goedkeuring aan het werkprogramma slechts als het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de onafhankelijke positie van de inspectie. Het artikel bevat daarnaast voorschriften voor wat er dient te gebeuren op het moment dat de minister goedkeuring aan het werkprogramma verleent of onthoudt en hoe dit voor de beide Kamers der Staten-Generaal inzichtelijk wordt gemaakt. Indien de minister zijn goedkeuring aan het werkprogramma onthoudt stelt de inspecteur-generaal het werkprogramma opnieuw vast en houdt daarbij rekening met de opmerkingen van de minister. Als de minister het werkprogramma heeft goedgekeurd, of als hij zijn goedkeuring heeft onthouden, informeert hij de beide Kamers der Staten-Generaal hierover terstond. Hij keurt het werkprogramma niet eerder goed dan vier weken nadat hij het aan de beide Kamers der Staten-Generaal heeft aangeboden.

Artikel 3. Uitvoering Werkprogramma

Het eerste lid van dit artikel verplicht de inspecteur-generaal de minister te informeren over belangrijke wijzigingen en andere aangelegenheden die van invloed zijn op de uitvoering van het werkprogramma en over voorgenomen aanpassingen van het werkprogramma. Het tweede lid bepaalt dat de inspecteur-generaal en de minister in het geval van een verzoek om onderzoek te doen dat niet in het werkprogramma is opgenomen en daar dus bovenop komt, in overleg treden over de (financiële) consequenties voor het werkprogramma. Met het bepaalde in het tweede lid wordt de onafhankelijkheid van de inspecteur-generaal in de keuze van het onderzoek zoals opgenomen in het werkprogramma ondersteund. Indien een verzoek van de minister tot het doen van een of meerdere onderzoeken naar het oordeel van de inspecteur-generaal tot ongewenste consequenties voor het werkprogramma leidt doet hij daarvan mededeling in het overleg met de minister en kan dat in het uiterste geval leiden tot een aanwijzing van de minister op grond van artikel 12 van deze regeling.

Artikel 4. Onderzoeksprotocol

Dit artikel bepaalt dat de inspectie een onderzoeksprotocol opstelt waarin de werkwijze van de inspectie bij het uitvoeren van inspectieonderzoek wordt beschreven en de zorgvuldigheidseisen die zij daarbij in acht neemt. Daarmee weten de diensten van het ministerie waar zij aan toe zijn bij de uitvoering van onderzoeken door de inspectie. De vastlegging van de werkwijze omvat ook een beschrijving van de verschillende vormen van onderzoek door de inspectie. Tevens maakt een interviewprotocol onderdeel uit van het onderzoeksprotocol.

Artikel 5. Jaarverslag

De inspectie stelt ieder jaar een verslag op over de wijze waarop zij haar toezichtstaak heeft uitgeoefend en de resultaten daarvan. De inspecteur-generaal biedt het door hem vastgestelde jaarverslag aan de minister aan, waarna de minister het, inclusief de eventuele reactie van het ministerie en de



eventuele aanpassingen van het jaarverslag waartoe de inspecteur-generaal naar aanleiding van de reactie heeft besloten, aanbiedt aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Artikel 6. Rapporten

Dit artikel bepaalt dat de inspectie bevindingen en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen vastlegt in een rapport. Na afronding van een onderzoek zullen de bevindingen, zonder conclusies en aanbevelingen, ten behoeve van een feitencheck door middel van een wederhoorprocedure voorgelegd worden aan de onderzochte diensten en/of functionarissen op wie het

onderzoek zich richt. Deze procedure dient ertoe om eventuele feitelijke onjuistheden in de rapportages te corrigeren. De wederhoortabel wordt als bijlage bij het rapport opgenomen, waarbij duidelijk wordt weergegeven welke aanpassingen naar aanleiding van de wederhoorprocedure in het rapport zijn gedaan. Het rapport waarin de bevindingen zijn neergelegd, wordt vastgesteld door de inspecteur-generaal. Het vastgestelde rapport wordt vervolgens aan de minister, en eventuele andere beleidsverantwoordelijke ministers, aangeboden, waarna de minister het terstond en onverkort aan de beide Kamers der Staten-Generaal aanbiedt. Binnen zes weken daarna zal de minister tevens een beleidsreactie op het uitgebrachte rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal aanbieden. De inspecteur-generaal publiceert het rapport op de website van de inspectie tegelijk met het aanbieden van het rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal door de minister. Dit kan gepaard gaan met een persbericht of andere publicitaire momenten. De inspectie kiest zelfstandig methoden om het effect van het toezicht te optimaliseren; dat kan door het uitbrengen van toezichtsignalen of signaalrapportages, maar ook door het geven van adviezen, het uitbrengen van discussiestukken en studies of het organiseren van bijeenkomsten, workshops, podcasts of interviews. Er zal met diverse vormen geëxperimenteerd worden.

Artikel 7. Communicatie

De inspectie is, gelet op haar onafhankelijke positie, verantwoordelijk voor haar eigen communicatie en communicatiebeleid. Om die reden is de inspectie in artikel 18 van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 op diverse plaatsen uitgezonderd voor wat betreft de taak van de directie Communicatie van het ministerie. Daarmee bepaalt de inspectie zelf het moment en de wijze waarop onderzoeksresultaten naar buiten worden gebracht. Alle publicaties worden in ieder geval gedeeld op de website van de inspectie. De inspectie beschikt over eigen communicatiemiddelen (website, social media). Ook beschikt de inspectie over een aparte emailextensie voor de medewerkers van de inspectie.

Artikel 8. Medewerkingsplicht en informatiebevoegdheid

Iedere medewerker van het ministerie is verplicht de door de inspectie gevraagde medewerking te verlenen. Deze medewerkingsplicht heeft met name betrekking op het verstrekken van informatie en gegevens. De inspectie dient ten behoeve van haar onderzoek en toezicht een zo breed mogelijke toegang tot informatie te hebben, met het oog op een adequate uitoefening van haar taken. In het algemene deel van deze toelichting is reeds nader ingegaan op de informatiebevoegdheid van de inspectie. Daarbij is aangegeven dat informatie die aan de inspectie wordt verstrekt steeds is ontdaan van informatie waarop de voor de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane geldende geheimhoudingsplichten rust. Het tweede lid van artikel 8 schrijft dit ook voor. Om te bepalen of informatie onder een van de geheimhoudingsplichten valt, wordt verwezen naar artikel 67, eerste lid, AWR, artikel 12 DWU⁷ in samenhang met artikel 1:5 van de Algemene douanewet (Adw) en artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Indien in het kader van het onderzoek van de inspectie toch gegevens noodzakelijk blijken te zijn waarop de geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR van toepassing is, wordt door de belastinginspecteur aan de minister een verzoek om een ontheffing op grond van artikel 67, derde lid, AWR gedaan. Blijkens de memorie van toelichting bij artikel 67, derde lid, AWR kan een dergelijke ontheffing door de minister onder meer worden verleend in incidentele of onvoorziene gevallen waarin gegevensverstrekking gewenst is vanwege bijvoorbeeld een groot maatschappelijk belang.⁸ Gezien de taak van de inspectie, waarbij gekeken wordt naar de rechtsstatelijkheid en procedurele rechtvaardigheid van taakuitvoering, zal daarvan sprake kunnen zijn in de incidentele gevallen dat er een ontheffing van de geheimhoudingsplicht noodzakelijk is. Bij de beoordeling van een verzoek om ontheffing van de geheimhoudingsplicht zal steeds worden beoordeeld of de gevraagde gegevensverwerking

⁷ Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269).

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3.



voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en of het belang van het onderzoek zwaarder weegt dan het handhaven van de geheimhoudingsplicht. Bij verlening van een ontheffing wordt steeds de voorwaarde gesteld dat de inspectie voldoet aan de daarvoor geldende privacy vereisten. Hierbij moet worden gedacht aan de wijze van opslag, de wijze van verwerking, wie de gegevens mogen verwerken en de opslagtermijn. Ook zal worden afgewogen of het in de rede ligt dat de belanghebbende moet worden geïnformeerd dat zijn gegevens worden verstrekt aan de inspectie. Gezien de aard van de onderzoeken van de inspectie zal dit slechts bij hoge uitzondering aan de orde zijn. Als blijkt dat de inspectie voor het uitvoeren van haar taak vaker is aangewezen op gegevens waarop de geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR van toepassing is dan alleen in incidentele en onvoorziene omstandigheden, zal hiertoe een formeel wettelijke basis worden gecreëerd.

Aangezien het DWU, in samenhang met de Adw, en de Awb niet de ontheffingsmogelijkheid kennen die wordt geboden in artikel 67, derde lid, AWR, is een soortgelijke ontheffing van de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de Douane en Toeslagen thans niet mogelijk. Wel geldt ten aanzien van de Douane op grond van artikel 12, eerste lid, DWU dat informatie niet hoeft te worden ontdaan van inlichtingen van vertrouwelijke aard of die vertrouwelijk zijn verstrekt indien de betrokkene daarvoor toestemming heeft verleend en voor zover de informatiegegevens betreft die door of namens hem zijn verstrekt. Voor de overige gevallen waarin de inspectie in bepaalde incidentele gevallen dergelijke gegevens van het directoraat-generaal Douane nodig heeft om haar taken goed te kunnen uitvoeren, zal een formeel wettelijke basis worden gecreëerd. Dit geldt eveneens voor de gevallen waarin de inspectie dergelijke gegevens van het directoraat-generaal Toeslagen nodig heeft.

Artikel 9. Geheimhouding

Dit artikel verplicht medewerkers van de inspectie om gegevens waarover zij bij de uitoefening van hun taken de beschikking krijgen geheim te houden als zij daarvan het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden. Slechts als zij bij of krachtens enig wettelijk voorschrift zijn gehouden tot mededeling, vervalt deze geheimhoudingsplicht. De geheimhoudingsplicht geldt overigens ook voor personen anders dan de medewerkers van de inspectie die in het kader van een onderzoek door de inspectie zijn onderworpen aan de medewerkingsplicht en op die wijze op de hoogte raken van feiten of gegevens betreffende toezicht of onderzoek door de inspectie waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden.

Artikel 10. Contact met de Staten-Generaal

De contacten tussen Rijksambtenaren en de Staten-Generaal 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. In dit artikel geeft de minister vooraf toestemming aan de inspecteur-generaal om op verzoek vanwege één of beide Kamers der Staten-Generaal met de Staten-Generaal in contact te treden, voor zover het het werkteerrein van de inspectie betreft. De inspecteur-generaal kan dan niet alleen feitelijke informatie verstrekken, maar ook zijn oordelen op basis van door de inspectie afgerond en openbaar gemaakt onderzoek bespreken. Hoewel de Staten-Generaal dus geen verzoek bij de minister hoeven in te dienen als zij de inspecteur-generaal willen spreken, informeert de inspecteur-generaal de minister wel als één of beide Kamers der Staten-Generaal hem daarom verzoekt.

Artikel 11. Informatie aan de minister

Om te verzekeren dat de minister steeds kan beschikken over relevante en ongewijzigde informatie van de inspectie, is het belangrijk dat de inspecteur-generaal de minister zo nodig zelf rechtstreeks kan informeren zonder afhankelijk te zijn van de instemming van anderen binnen de departementale hiërarchie, waaronder de secretaris-generaal. In dit artikel wordt geregeld dat de inspecteur-generaal rechtstreekse toegang tot de minister heeft.

Artikel 12. Aanwijzingen van de minister

De minister heeft de bevoegdheid om de inspectie 'aanwijzingen' (instructies) te geven. Omdat de inspectie onder de verantwoordelijkheid van de minister haar taken uitoefent, moet zij de aanwijzingen van de minister opvolgen. Deze aanwijzingen dienen schriftelijk te zijn en kunnen zowel algemeen als bijzonder zijn. Een algemene aanwijzing ziet niet specifiek op één geval en is voor herhaalde toepassing vatbaar. Deze worden in het belang van de transparantie gepubliceerd in de Staatscourant.

Bijzondere aanwijzingen hebben betrekking op een enkel, individueel geval, maar kunnen ingevolge het vierde lid niet inhouden dat de inspectie wordt weerhouden om een specifiek onderzoek te verrichten of te voltooien. Ook mag een bijzondere aanwijzing geen betrekking hebben op de wijze



waarop de inspectie een onderzoek verricht of op iedere vorm van bevindingen, oordelen en aanbevelingen van een inspectie. Dit om de onafhankelijke uitvoering van de toezichtstaak van de inspectie te waarborgen. Mede om die reden worden de beide Kamers der Staten-Generaal onverwijld geïnformeerd over een bijzondere aanwijzing van de minister. Naar aanleiding van een algemene of bijzondere aanwijzing zendt de inspecteur-generaal de minister een reactie waarin hij aangeeft op welke wijze hij tegemoetkomt aan de gegeven aanwijzing. De minister biedt de reactie van de inspecteur-generaal terstond en onverkort aan beide Kamers der Staten-Generaal aan.

Ten slotte bepaalt dit artikel nog dat de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid niet mandateert. Het past namelijk niet bij de gelijkwaardige positie die het toezicht heeft ten opzichte van de andere taken van de minister, namelijk beleid en uitvoering, dat hij zijn aanwijzingsbevoegdheid zou mandateren aan bijvoorbeeld de secretaris-generaal van het ministerie.

Artikel 13. Beheersmatige verantwoordelijkheid

In de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties is niets vastgelegd over de financiering van inspecties. De financiële middelen van de inspectie worden apart van de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane opgenomen in de Rijksbegroting. Om de onafhankelijkheid van de inspectie extra te borgen bepaalt het derde lid van dit artikel dat de inspecteur-generaal zelf bepaalt hoe het aan de inspectie ter beschikking gestelde budget wordt besteed.

Artikel 14. Inwerkingtreding

De inspectie is met ingang van 1 januari 2022 van start gegaan en is ook per die datum in het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 opgenomen als organisatieonderdeel van het ministerie. Om ervoor te zorgen dat de bevoegdheden en de wijze waarop de inspectie haar taken zal uitoefenen met ingang van 1 januari 2022 zijn geregeld, treedt deze regeling in werking met ingang van 1 januari 2022. Omdat het niet is gelukt om deze regeling vóór die datum in de Staatscourant te plaatsen, zal terugwerkende kracht worden toegekend tot en met 1 januari 2022.

*De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag*