

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1155

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 december 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 20 oktober 2022 inzake het Werkprogramma 2023 inspectie belastingen, toeslagen, douane (Kamerstuk 31 066, nr. 1125).

De vragen en opmerkingen zijn op 29 november 2022 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 21 december 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Kling

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het werkprogramma. Zij onderstrepen het belang van de inspectie en hebben nog twee vragen.

Kan de inspectie toezien op de kwaliteit van dienstverlening binnen de domeinen, aangezien deze nu kampen met grote personeelstekorten en IT-gebreken?

De inspectie geeft aan oog te hebben voor het feit dat de uitvoeringsorganisaties reeds voor hele grote opgaven staan. De inspectie heeft desondanks de opdracht om er op toe te zien dat burgers en bedrijven fatsoenlijk worden behandeld en in kaart te brengen waar en wanneer dit niet goed gaat en hoe dit verbeterd kan worden. Bij complexe wet- en regelgeving zal de wetgever worden aangesproken, bij onduidelijke sturing de opdrachtgever of eigenaar. En soms ligt het in het directe vermogen van de diensten om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Zo doet de inspectie op dit moment onderzoek naar hoe de Belastingdienst problemen van burgers en zzp'ers eerder kan herkennen en oplossen.

Kan de inspectie toezien op het aantal en de kwaliteit van boekenonderzoeken en acties rondom fraudebestrijding?

Fraudebestrijding raakt aan het thema Risicoselectie uit het werkprogramma 2023 van de inspectie en krijgt vanuit dat bredere perspectief aandacht van de inspectie. Hierbij wordt er onder andere gekeken naar de mate waarin rechtsbescherming wordt geboden, of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden toegepast en of er uit het beleid, de processen en de werkwijze ongewenste gevolgen voor burgers en bedrijven (kunnen) volgen. Binnen deze kaders is het van belang dat de diensten hun instrumenten, zoals boekenonderzoek, kunnen inzetten om fraude aan te pakken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het werkprogramma van de inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD). De leden van de D66-fractie beseffen dat de IBTD als nieuwe organisatie haar vaste rol nog aan het zoeken is. Deze leden waarderen de open en transparante communicatiestijl die de inspectie hanteert in deze zoektocht.

Kan de inspectie nader toelichten hoe zij wil opereren zonder een rapportenfabriek te zijn?

Onderzoeksrapporten zijn belangrijke instrumenten voor het inspectiewerk. Daarnaast ziet de inspectie andere doeltreffende manieren om knelpunten onder de aandacht te krijgen van de actoren die hier invloed op hebben. Zoals het publiceren van signalementen en reflecties. Naast het geschreven woord kan gedacht worden aan het geven van presentaties, stimulerende trainingen, of het organiseren van symposia. De briefings aan de Tweede Kamer kunnen ook bijdragen aan de effectiviteit van ons werk. De inspectie zoekt daarnaast de samenwerking op met andere toezichthouders en stakeholders om impact te vergroten.

Welke afweging ligt daar tussen doeltreffend opereren in de luwte, achter de schermen, en de informatiepositie van de Kamer en de bredere gemeenschap?

Bij de oprichting van de inspectie is veel aandacht besteed aan de onafhankelijkheid van deze inspectie en daarmee ook aan de transparantie van het werk van de inspectie. In de ministeriele regeling is bijvoorbeeld afgesproken dat alle rapporten die ik ontvang onverkort en terstond (en dus zonder beleidsreactie) aan beide Kamers der Staten-Generaal doorgestuurd worden, en dat hoor- en wederhoortabellen met de rapporten in het openbaar worden gepubliceerd. De mogelijkheden om volledig in de luwte te opereren zijn daarmee, zeer bewust, beperkt. De inzet van de inspectie is daarmee om het inspectiewerk onafhankelijk en transparant te doen. Dat wil niet zeggen dat gesprekken in de luwte geen effect kunnen hebben. Op basis van de publicatie «*Startpunt voor dialoog*» zijn er door de inspectie talrijke gesprekken gevoerd met vele actoren op haar onderzoeksdomeinen. Het zoeken van de dialoog is een belangrijk onderdeel van de rol die de inspectie kan vervullen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de inspectie werkt aan haar zichtbaarheid en bereikbaarheid. Wat kan de inspectie nu al aangeven over het vergaren van informatie vanuit gesprekken met de beleidsmakers en -uitvoerders tegenover ervaringen van gebruikers? Deze leden beseffen hoe ingewikkeld maar belangrijk het is om het perspectief van de buiten de beleidswereld goed te vangen en zijn benieuwd naar hoe de inspectie hiermee omgaat.

Het perspectief van burgers en bedrijven staat centraal in het werk van de inspectie. In 2022 heeft de inspectie vooral ingezet op het verzamelen van signalen van burgers en bedrijven via instanties die veel zicht hebben op zaken waar men in de praktijk tegenaan loopt.

De inspectie sprak met medewerkers van deze organisaties en was aanwezig bij gesprekken die sociaal raadslieden, belastingwinkels en formulierenbrigades voerden met burgers. De inspectie spreekt ook met gedupeerden van de toelagenaffaire. Deze directe, persoonlijke, gesprekken zijn van belang om inzicht te krijgen in de leefwereld van de mensen die het betreft.

De inspectie heeft in korte tijd een breed netwerk van professionals aangelegd die de komende jaren wordt uitgebreid. Daarnaast heeft de inspectie afgelopen jaar ook andere bronnen gebruikt om signalen uit de maatschappij te verzamelen, zoals traditionele en sociale media, bestaand onderzoek en directe meldingen van burgers zelf.

In 2023 zal de inspectie de manieren waarop zij het burgerperspectief toepast in haar werk uitbreiden. De inspectie wil gaan werken met burgerparticipatie binnen onderzoeken, bijvoorbeeld door ervaringsdeskundigen bij haar werk te betrekken.

De leden van de D66-fractie vragen de inspectie om nader in te gaan op het verschil tussen de drie genoemde elementen van herstel (financieel, praktisch en emotioneel). Zou de inspectie kort aan kunnen geven hoe dit volgens haar herkenbaar is in de hersteloperaties kinderopvangtoeslag, Fraudesignaliseringsvoorziening (FSV) en box 3?

De inspectie geeft aan dat zij in haar werkprogramma 2023 onderscheid maakt tussen financieel, praktisch en emotioneel herstel. Uit de gesprekken die de inspectie in het kader van het volgen van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag heeft gevoerd met diverse bij de hersteloperatie betrokken partijen, komen deze elementen van herstel het meest naar voren.

Onder financieel herstel verstaat de inspectie dat deel van het herstelproces dat ziet op financiële tegemoetkoming of genoegdoening. Onder praktisch herstel verstaat zij bijvoorbeeld de brede ondersteuning die gemeenten op de vijf leefgebieden (financiën, wonen, zorg, gezin en werk) bieden.

Emotioneel herstel gaat volgens de inspectie onder andere over erkenning voor wat ouders is aangedaan en aandacht voor de persoonlijke situatie van betrokken ouders. Hieraan wordt bijvoorbeeld gewerkt via (ouder)initiatieven die ook worden genoemd in de voortgangsrapportages hersteloperatie toeslagen.

De inspectie geeft tot slot aan dat zij bij de uitvoering van haar werkprogramma voor 2023 aandacht zal besteden aan overige hersteloperaties die onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën uitgevoerd worden. Dat betekent dat de inspectie op dit moment nog geen antwoord kan geven op de vraag in hoeverre de onderdelen ook herkenbaar zijn voor FSV en box 3.

De leden van de D66-fractie vragen de inspectie toe te lichten hoe zij haar capaciteit verdeelt over de drie domeinen: belastingen, toeslagen en douane. Deze leden doelen vooral op de al dan niet ontoereikende grondslag voor cameratoezicht bij de douane.

De inspectie zal haar onderzoekscapaciteit daar inzetten waar op basis van hun inschatting de risico's, gezien vanuit het perspectief van burgers en bedrijven, het grootst zijn. Tegelijkertijd ziet de inspectie dat bij de thema's uit het werkprogramma knelpunten domeinoverschrijdend kunnen zijn. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor het thema's rechtsbescherming en risicoselecties.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het werkprogramma van de inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: IBTD). De leden van de PVV-fractie hebben enkele vragen en/of opmerkingen.

De IBTD toetst of de burger wordt beschermd tegen machtsmisbruik van de overheid. De leden van de PVV-fractie verzoeken de IBTD om aan te geven of zij het afgelopen jaar heeft moeten ingrijpen omdat er sprake was van machtsmisbruik. Zo ja, op welke dossiers en hoe is de IBTD te werk gegaan?

Kan de IBTD aan de leden van de PVV-fractie aangeven op welke lopende dossiers zij machtsmisbruik door de overheid vermoedt? Kan de IBTD hierbij tevens aangeven waarom zij dit vermoeden heeft en welke stappen de IBTD heeft genomen om vermeend machtsmisbruik tegen te gaan? Kan de IBTD voor de leden van de PVV-fractie nader uiteenzetten hoe zij, in meer algemene zin, ingrijpt bij een vermoeden van machtsmisbruik? Welke traject (van begin tot eind) doorloopt de IBTD bij een vermoeden van machtsmisbruik?

Het is aan de inspectie om knelpunten in de uitvoering te signaleren en indien mogelijk aanbevelingen te doen voor verbeteringen.

Rechtsbescherming is daarbij een belangrijk aandachtsgebied voor de inspectie. Vanuit de geschiedenis van de toeslagenaffaire en de FSV heeft de inspectie risicoselectie als een apart thema benoemd. De inspectie zal daarmee het toezicht richten op het rechtstatelijk handelen van de diensten. Mocht de inspectie signalen van machtsmisbruik tegenkomen, dan zal zij daarop acteren.

De inspectie heeft geen bevoegdheden om in te grijpen bij individuele casuïstiek. Hoewel de inspectie geen individuele casuïstiek behandelt, kunnen individuele signalen soms duiden op een structureel probleem dat voor de inspectie aanleiding kan vormen tot het doen van nader onderzoek of andere interventies.

Kan de IBTD aan de leden van de PVV-fractie aangeven welke gevolgen er verbonden zijn aan ingrijpen door de IBTD (bij een vermoeden van

machtsmisbruik) voor betrokken bewindspersonen dan wel ambtenaren? Kan de IBTD aan de leden van de PVV-fractie aangeven of zij tevens bevoegd is om in te grijpen bij een vermoeden van (fiscaal) machtsmisbruik door de Europese Unie? Kan de IBTD voorbeelden geven in welke gevallen zij al dan niet bevoegd is tot ingrijpen?

De inspectie heeft geen andere bevoegdheden in dit kader dan het publiceren van haar bevindingen en het gesprek aangaan met onder andere uw Kamer en het in gesprek gaan met de partijen in het stelsel waaronder uw Kamer.

Onderzoeksbevindingen ten aanzien van knelpunten in de uitvoering worden door de inspectie vastgelegd in een rapport. Dit rapport wordt inclusief aanbevelingen en conclusies gedeeld met uw Kamer en gepubliceerd op de website van de inspectie. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsdiensten zelf om daarmee aan de slag te gaan. Leidt dat niet tot voldoende verbetering, dan is het aan ons, de verantwoordelijke bewindspersonen, om in te grijpen. Daarnaast volgt de inspectie de uitvoering van haar aanbevelingen en wordt tijdig aan de bel getrokken als de opvolging ervan in haar ogen onvoldoende is.

Hoe kijkt de IBTD aan tegen de mogelijkheid van de Minister van Financien om goedkeuring aan het werkprogramma te onthouden?

De onafhankelijkheid van de inspectie ten opzichte van de Minister en het ministerie is stevig geborgd via onder andere de *Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD*. Zo is in deze regeling bepaald dat de Minister de goedkeuring aan het werkprogramma slechts kan onthouden als het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Ook is hierin geregeld dat het werkprogramma net als de onderzoeksrapporten onverkort en terstond worden gedeeld met de beide Kamers der Staten-Generaal. De inspectie is van mening dat deze bepalingen passend en van groot belang zijn bij haar onafhankelijke positie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het werkprogramma van de IBTD. Zij vinden het een ambitieus programma. Zij zien vele waardevolle aandachtsgebieden waar de inspectie zich op gaat richten en zijn zeer benieuwd naar de uitkomsten. Zij hopen dat de inspectie een breed gekend en gedragen orgaan wordt binnen de Belastingdienst en bij burgers en bedrijven, waar mensen signalen aan durven doorgeven en waar de veiligheid heerst dat daar serieus mee wordt omgegaan, zonder individuele negatieve gevolgen. Hoe wil de inspectie hiermee omgaan en deze veiligheid creëren?

Er kunnen verschillende redenen zijn om contact te zoeken met de inspectie. De inspectie heeft diverse kanalen voor signalen. Risico's of knelpunten over belastingzaken, toeslagen of douane kunnen worden gemeld via het meldformulier op de website, worden doorspeeld via het in- en externe netwerk van de inspectie of komen aan bod tijdens werkbezoeken bij de diensten. Ook spreekt de inspectie tussenpersonen (klankbordgroepen, integriteitspersonen), die meer gebundelde (en anonieme) informatie met hen delen. Bij gevoelige zaken communiceert de inspectie expliciet met de betrokkenen over de wijze waarop de anonimiteit wordt gewaarborgd. Vertrouwelijkheid is hierbij essentieel.

In het werkprogramma wordt beschreven dat de IBTD als nieuwe inspectie nog moet ontdekken met welke toezichtsactiviteiten zij het meest effect kan hebben. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of zij hierbij ook input en ervaringen van andere inspecties verzamelt. Zij vinden het

interessant dat de inspectie wil experimenteren met nieuwe toezichtsactiviteiten, zoals het meelopen in de praktijk, maar ook het inroepen van de hulp van denktanks. Deze leden denken dat in het laatste toegevoegde waarde zit, omdat in de praktijk veel kennis aanwezig is op specifieke thema's.

De inspectie geeft aan dat zij inderdaad input en ervaringen van andere inspecties verzamelt. Deels is deze kennis ook in «huis» via medewerkers die bij andere inspecties gewerkt hebben. Daarnaast is de inspecteur-generaal lid van de landelijke Inspectieraad en neemt de inspectie actief deel aan netwerken zoals het Netwerk Publiek Toezicht en Vide. Ook via seminars, workshops en opleidingen spreekt de inspectie met andere toezichthouders over bijvoorbeeld ervaringen met toezichtsactiviteiten. Als nieuwe inspectie is het vanzelfsprekend ook een zoektocht welke wijze van opereren het meest effectief is op de brede domeinen waarop zij toezicht houdt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de IBTD is opgericht naar aanleiding van de misstanden in de toeslagenaffaire en de risicoselectie modellen van de Belastingdienst, en waarin burgers en bedrijven zich in een ongelijke machtsverhouding tegenover de Belastingdienst bevonden. De inspectie is mede bedoeld om het perspectief van de burger en bedrijven beter te borgen. Hoe ziet de inspectie dit voor zich en hoe zal het werkprogramma 2023 daaraan bijdragen? Hoe verbetert het toezicht de praktische rechtsbescherming van burgers en bedrijven? Welke rol ziet de inspectie daarvoor voor zichzelf weggelegd? Focus de inspectie op systeemgericht toezicht, of ook op een bredere bijdrage aan handelingsperspectief van burgers en bedrijven?

De inspectie maakt in haar werkprogramma onderscheid naar actuele en meer systemische thema's. Bij de thema's risicoselectie, financiële voorzieningen en de hersteloperaties is het evident dat het perspectief van burgers en bedrijven voorop staat. Ook wanneer wordt gekeken naar systemische thema's als betere wetgeving en uitvoering, naar adequate rechtsbescherming en naar onderliggende thema's als aansturing en cultuur zet de inspectie de effecten hiervan op burgers en bedrijven centraal in haar onderzoeksperspectief.

Bij alle activiteiten werkt de inspectie vanuit het perspectief van de samenleving. Dat is de opdracht waarmee de inspectie is opgericht. Ons toezicht is gericht op het borgen van het perspectief van burgers en bedrijven, van wetgeving tot uitvoering.

Een belangrijk thema voor de leden van de CDA-fractie is de laagdrempelige fiscale rechtshulp, die ook in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is opgenomen. Hoe neemt de inspectie ook de voortgang hierop mee in haar werkprogramma en draagt de inspectie bij aan het opzetten van deze laagdrempelige fiscale rechtshulp? Bijvoorbeeld door advisering over waar en op welke manier deze het effectiefst is? Kan de inspectie er met name op toezien dat de opzet zodanig is dat die burgers en bedrijven ondersteunt waar de knelpunten het grootst zijn en conflicten met de dienst het vaakst voorkomen, vanuit haar perspectief van binnen in de organisatie en hierover ook rapporteren aan de Kamer en het Ministerie van Financiën?

Bij brief van 20 oktober jl. heeft Staatssecretaris Van Rij de Kamer geïnformeerd over de mogelijke vormgeving van de fiscale rechtshulp. In de voorbereiding van deze brief is onder meer gesproken met de inspectie als een van de stakeholders voor het onderwerp fiscale rechtshulp. Dit om ook daar beeld op te halen waar een fiscale rechtshulp aan zou moeten voldoen om effectief te zijn. De politieke besluitvorming over de te kiezen

variant, volgt naar verwachting komend voorjaar. Pas dan wordt ook meer duidelijkheid verwacht over de wijze waarop de fiscale rechtshulp zich zal gaan verhouden tot de inspectie en of dat al dan niet aanleiding geeft tot aanpassing van het werkprogramma van de inspectie.

De vormgeving van de fiscale rechtshulp is geen onderwerp van toezicht voor de inspectie. In zoverre zal de inspectie daar ook geen onderzoek naar verrichten en daarover rapporteren. Wel is de inspectie bereid mee te denken over de wijze waarop de fiscale rechtshulp vorm kan worden gegeven om effectief te zijn. Daarmee kan geprofiteerd worden van de inmiddels vergaarde kennis en opgedane ervaring van de inspectie.

De leden van de CDA-fractie vinden de kernthema's waar de inspectie zich op wil richten mooi en zijn het eens met de toekomstgerichte blik om problemen in de toekomst te voorkomen. Zij zijn ook erg benieuwd naar de uitkomsten op het gebied van niet-gebruik en terugvordering van voorzieningen. Zoals reeds aangegeven vinden zij het programma en alle verschillende activiteiten waar de inspectie zich op wil gaan richten erg ambitieus. Zij zien dat er op dit moment 23 fte's zijn en vragen hoe de inspectie deze fte's over haar verschillende activiteiten wil gaan verdelen. Ook lezen zij dat met vooruitziende blik al wordt ingeschat dat er te weinig fte's zijn. Hoeveel fte's, en budget, denkt de inspectie aanvullend nodig te hebben om haar activiteiten uit te voeren?

De inspectie heeft een grote opgave en grote ambities. Zij houdt toezicht op drie complexe domeinen waar circa 35.000 mensen werken. Bij aanvang van de inspectie is met opzet gekozen voor een snelle start met een kleine inspectie. Daarbij werd uitgegaan dat enige groei noodzakelijk kon zijn om de taken goed uit te kunnen voeren. Komend jaar voorziet de inspectie een eerste uitbreiding met 6 fte's. Hiervoor zijn de wervingsprocedures inmiddels opgestart.

De leden van de CDA-fractie zijn ook blij te lezen dat de inspectie met haar systeemgericht toezicht wil bereiken dat wet- en regelgeving beter uitvoerbaar wordt. En dat het van groot belang is dat de vereenvoudiging van wet- en regelgeving niet alleen op de agenda staat, maar ook daadwerkelijk wordt aangepast. Hoe wil de inspectie hierop gaan sturen en welke taken en bevoegdheden hebben zij daartoe? Zijn zij voornemens te signaleren en agenderen waar complexiteiten moeten worden opgelost, of waar die niet worden opgelost, of anderszins?

Wet- en regelgeving is een aandachtsgebied binnen het systeemgericht toezicht van de inspectie. Met het systeemgericht toezicht kijkt de inspectie naar de dieperliggende oorzaken van problemen in het stelsel van belastingen, toeslagen en douane. Het doel van de inspectie is om blijvende verbeteringen mogelijk te maken en toekomstige problemen te helpen voorkomen. De inspectie heeft aangegeven dat zij in 2023 verder inzet op dit aandachtsgebied. De inspectie zal knelpunten in wet- en regelgeving signaleren en agenderen zowel binnen de ministeries, de uitvoeringsdiensten en richting de Tweede Kamer. Aanpassingen van wetgeving is uiteindelijk de taak van de wetgevende macht.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de inspectie wil rapporteren over het systeemgericht toezicht, en of dat naast vaste momenten ook tussentijdse rapportage van resultaten of van belangrijke actuele signalen kan zijn.

De inspectie heeft het systeemgericht toezicht verdeeld in vier aandachtsgebieden die meerjarig gemonitord worden. De inspectie communiceert hierover via rapportages, reflecties en/of signaleringen. De urgentie en impact van knelpunten en risico's kunnen altijd leiden tot tussentijdse

signalen van de inspectie, met name wanneer groepen burgers en bedrijven in de knel dreigen te komen. Op verzoek van de Kamer is de inspectie altijd bereid om nadere toelichting te geven op thema's die de Kamer van belang vindt en waarvan de inspectie vindt dat deze gedeeld moeten worden.

Ook zijn deze leden benieuwd hoe de evaluatiecyclus om de effecten van het werk van de inspectie te volgen, zoals genoemd in het werkprogramma van 2022, wordt opgezet.

De inspectie zal zelf ook een lerende organisatie zijn. Bij alle activiteiten die worden ontplooid, wordt steeds teruggekeken wat de doorwerking is geweest. Zo leert de inspectie ook welke instrumenten het meest effectief zijn gebleken.

In het jaarverslag wordt door de inspectie verantwoording gegeven over de activiteiten van het afgelopen jaar. De inspectie gaat daarbij ook in op de manier waarop zij aankijkt tegen de effectiviteit van haar werk. De inspectie is ook betrokken bij netwerken als de Inspectieraad en beroepsvereniging Vide om gezamenlijk te leren. Uiterlijk na vijf jaar vindt er een externe evaluatie van de inspectie plaats.

De leden van de CDA-fractie zijn verder benieuwd naar de verhouding tussen het werkprogramma 2022 en het werkprogramma 2023. Worden de vijf onderzoeksonderwerpen en drie toezichtsactiviteiten verder voortgezet, of zijn die herijkt in het programma van 2023?

De inspectie neemt haar ambities van 2022 ook mee naar 2023. Het onderzoek naar de Uitvoeringstoets Belastingplan 2023 is afgerond in 2022, maar andere onderzoeken, bijvoorbeeld het onderzoek naar *Vroegsignalering van problemen en klachten* bij de Belastingdienst, zijn in gang gezet en lopen door in 2023. Alle overige onderwerpen uit het werkprogramma 2022 komen, al dan niet met een gewijzigde naam, terug als onderwerp van het thematisch toezicht dan wel als aandachtsgebied binnen het systeemgericht toezicht.