

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

31 934

Douane

Nr. 731

BRIEF VAN DE STAATSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2020

De Belastingdienst, Toeslagen en Douane voeren essentiële publieke taken uit waarbij het handelen een grote impact kan hebben op burgers en bedrijven. Gezien de belangrijke, invloedrijke en omvangrijke publieke taak van deze diensten hebben wij u met onze brief van 10 juli jl. geïnformeerd over ons besluit om extern toezicht op de Belastingdienst, Toeslagen en Douane in te richten (Kamerstuk 31 066, nr. 688). Over de wijze waarop dat toezicht zou moeten worden ingericht hebben wij advies gevraagd aan drie externe deskundigen; prof. dr. Judith van Erp, prof. dr. Sigrid Hemels en mr. Jan van den Bos. Op 1 oktober hebben wij het advies van de deskundigen ontvangen. Dit advies treft u aan als bijlage¹ bij deze brief. Wij zijn de deskundigen en hun secretariaat zeer erkentelijk voor hun gedegen en gebalanceerde advies. Op basis van dit advies besluiten wij, mede namens de Minister van Financiën, tot de oprichting van een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Op korte termijn gaat een kwartiermaker aan de slag die een inspectie in oprichting gaat opbouwen. In deze brief zullen wij ons besluit toelichten.

«Toezicht als tegenkracht»

Het advies *«Toezicht als tegenkracht»* benoemt dat in het huidige stelsel van checks and balances het burgerperspectief op kwaliteit van de publieke dienstverlening onderbelicht is. De domeinen belastingen, toeslagen en douane verdienen een externe toezichthouder als tegenkracht die structurele en incidentele problemen in de kwaliteit van de dienstverlening kan signaleren, onderzoeken en agenderen. Een toezichthouder kan de aandacht voor de rechtsstatelijkheid van de dienstverlening versterken en opereert vanuit het perspectief van burgers of bedrijven. Een toezichthouder kan toegevoegde waarde hebben door in aanvulling op de bestaande doelmatigheids- en rechtmatigheidscontroles aandacht te besteden aan rechtsstatelijke waarden en procedurele rechtvaardigheid. De externe toezichthouder kan ook onderzoeken hoe de aansturing van de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

taakuitvoering verloopt en (publiekelijk) wijzen op onuitvoerbare eisen die aan de uitvoerende diensten worden gesteld. De deskundigen adviseren een zware vorm van extern toezicht in de vorm van een inspectie. Een inspectie die zich niet zal beperken tot de uitvoerende diensten alleen, maar zich zal richten op de uitvoering door de diensten, de taakformulering door opdrachtgevers en de sturing door de eigenaar op de kwaliteit en continuïteit van uitvoering. Daarin maakt de externe toezichthouder gebruik van het werk van de interne checks and balances, zowel binnen de dienst als binnen de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Zoals het advies stelt zijn de Belastingdienst, Toeslagen en Douane volop in ontwikkeling. Extern toezicht kan volgens de deskundigen een meerwaarde hebben door, op zijn minst tijdelijk, de veranderprocessen te ondersteunen en te bespoedigen. Daarmee kan toezicht een bijdrage leveren aan het leer- en verbetervermogen bij de uitvoering van belastingen en toeslagen en aan het publiek signaleren van uitvoeringsproblemen. Ook kan een inspectie de noodzaak tot het instellen van toekomstige ad hoc onderzoeks- en adviescommissies beperken. Eén toezichthouder kan temporiseren, synthetiseren en kanaliseren en één geluid laten horen en zo de benodigde rust brengen.

Wij erkennen met de deskundigen dat extern toezicht geen wonderolie is dat alle huidige en toekomstige problemen kan oplossen of voorkomen. Het rapport benadrukt dat daarvoor allereerst nodig is dat de interne checks and balances, cultuur en informatievoorziening binnen de diensten op orde zijn. Ook de informatie-uitwisseling en het relatiebeheer binnen de driehoek behoeven nog veel verbetering om te komen tot een samenwerkingsrelatie gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Onze ambitie is gericht op het beter laten functioneren van de diensten en het oplossen van deze knelpunten. In onze recente brieven over de Belastingdienst², Toeslagen³ en Douane hebben wij uiteengezet hoe wij dit willen bereiken.

Inspectie voor de domeinen belastingen, toeslagen en douane

Op basis van het advies besluiten wij, mede namens de Minister van Financiën, tot de oprichting van een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. De inspectie zal ressorteren onder het Ministerie van Financiën. Met het oog op een volledig onafhankelijke taakuitoefening door de inspectie wordt de relatie tussen inspectie en het ministerie conform de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties ingericht. In de aanwijzingen is onder meer bepaald dat de beleidsverantwoordelijk Minister de rijksinspectie geen bijzondere aanwijzing mag geven die, kortgezegd, inbreuk maken op het beginsel van onpartijdigheid en onafhankelijkheid. De toezichthouder is onafhankelijk in het onderzoek, het oordeel en de openbaarheid en legt publieke verantwoording af. Voorop staat dat de inspectie het publieke belang borgt. De uitgaven voor het instellen van de inspectie zullen worden gedekt uit de begroting van het Ministerie van Financiën.

Het oprichten van een inspectie is een grote stap en vergt een zorgvuldig proces, waarbij ook de medezeggenschap en bonden betrokken zullen worden. Daarom hebben wij besloten een kwartiermaker aan te stellen die een inspectie in oprichting gaat opbouwen zodat er al belangrijke stappen kunnen worden gezet in de opbouw naar een goed toegeruste inspectie. Het advies biedt bruikbare aanbevelingen voor de vormgeving, reikwijdte en aandachtsgebieden van extern toezicht waar de kwartiermaker uit kan putten. Daarbij zal de kwartiermaker, conform het advies, zich in het bijzonder richten op zowel het burgerperspectief als de kwaliteit van de

² Kamerstukken 31 066 en 32 140, nr. 700.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 704.

dienstverlening in het algemeen. Bij de inrichting van de inspectie zullen lessen en *best practices* van bestaande inspecties worden meegenomen. De kwartiermaker zal op korte termijn starten zodat begin 2021 de opstartfase kan beginnen. Wij streven ernaar dat de inspectie zelf in beginsel eind 2021 van start kan gaan. Wij zullen vervolgens, conform het advies van de deskundigen, binnen een periode van vijf jaar op basis van een evaluatie bezien of de beëindiging, continuering of aanpassing van de taken van de inspectie wenselijk is. Daarbij zullen wij ook meewegen of de gewenste ontwikkeling van de interne checks and balances binnen de dienst en binnen de driehoek in voldoende mate heeft plaatsgevonden, hoe het stelsel van toeslagen dan is vormgegeven en hoe (de inrichting van) de inspectie past binnen de dan geldende kaders voor toezicht.

Onder meer met onze brief van 15 juli jl. hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de ontvlechting van Belastingdienst, Toeslagen en Douane tot drie volwaardige dienstonderdelen.⁴ De Belastingdienst, Toeslagen en Douane kennen verschillende visies en missies met fundamenteel andere functies en doelstellingen en op de beleidsterreinen van meerdere ministeries. Het advies van de drie deskundigen bevestigt dat extern toezicht voor de drie verschillende domeinen toegevoegde waarde heeft. De inspectie zal echter moeten differentiëren in de aanpak en werkwijze richting de drie domeinen, waarbij wordt aangesloten bij de specifieke kenmerken van de diensten. De inspectie zal hiermee toezicht houden op een breed terrein, net als bijvoorbeeld de Inspectie Justitie en Veiligheid, die toezicht houdt op een terrein variërend van politie tot jeugd, nationale veiligheid en migratie.

Uitvoering motie Slootweg C.S.

Conform het verzoek in de motie van het lid Slootweg c.s. (Kamerstuk 35 450, nr. 7), zijn wij afgelopen periode in gesprek gegaan met de Nationale ombudsman (No) over de meerwaarde van een speciale ombudsman voor fiscale zaken, zoals er ook bestaat voor veteranen en kinderen. Burgers kunnen zich nu al met alle soorten klachten, dus ook fiscale, met betrekking tot de overheid richten tot de No. Zij weten de No ook te vinden voor klachten met betrekking tot de Belastingdienst, Toeslagen en Douane, zo blijkt uit het meest recente jaarverslag van de No (2019) waarin 3625 klachten over de Belastingdienst worden gemeld. De No is de onafhankelijke en onpartijdige externe klachtvoorziening voor de Belastingdienst. Dit is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Burgers die zich wenden tot de No worden geholpen door het geven van informatie over acties die zij zelf kunnen ondernemen, door een interventie bij de Belastingdienst door de ombudsman om een praktische oplossing te vinden, of door individueel of structureel onderzoek (met aanbevelingen) naar het optreden van de Belastingdienst. Met het structurele onderzoek kaart de ombudsman knelpunten aan, waar meerdere burgers last van hebben. Ten slotte wil de No ook de kennis en vaardigheden van medewerkers van de Belastingdienst vergroten, onder andere door het geven van workshops over professionele klachtbehandeling. Anders dan de Veteranenombudsman en de Kinderombudsman, kan de No geen ongevraagd advies geven over wetgeving. Zowel de No als wijzelf begrijpen de zorgen die achter de motie liggen (zoals het belang van praktische rechtsbescherming voor burgers en bedrijven en het herwinnen van vertrouwen in onze instituties). Met het oprichten van de inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane, het onderzoek door de Adviescommissie praktische rechtsbescherming (zie hierna) en het belangrijke werk dat de No doet en zal blijven doen, zetten wij hierin al belangrijke stappen. De komende periode gebruiken wij graag

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 690.

om – wanneer het rapport van de Adviescommissie praktische rechtsbescherming gereed is – de wisselwerking tussen deze drie pijlers te onderzoeken en te bezien of aanvullend een fiscale ombudsman van waarde kan zijn.

De deskundigen hebben dit onderwerp in hun advies overigens buiten beschouwing gelaten, vanuit het uitgangspunt dat toezicht en ombudsfunctie verschillende en elkaar aanvullende functies hebben. Wel benadrukken zij dat de Ombudsman de aangewezen *last resort* is voor individuele klachten en zodoende aanvullende rechtsbescherming biedt jegens de Belastingdienst.

De Adviescommissie praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken doet momenteel onderzoek naar het functioneren van rechtsbescherming in de praktijk.⁵ Aan hen is gevraagd te onderzoeken hoe het met de praktische rechtsbescherming van burgers is gesteld en welke verbetermogelijkheden zij zien. Het rapport van deze commissie wordt naar verwachting in januari 2021 opgeleverd.

Tot slot

Met het oprichten van een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane en onze inspanningen om de diensten beter te laten functioneren en de dienstverlening aan burgers en bedrijven te vergroten, zijn wij van mening dat wij belangwekkende stappen kunnen zetten in het herwinnen van het vertrouwen van de samenleving in onze organisaties. Wij zullen uw Kamer in het eerste kwartaal van 2021 informeren over de voortgang van de oprichting.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

⁵ Kamerstuk 35 300 IX, nr. 20, blz. 4.