



Werkwijze Inspectie belastingen, toeslagen en douane

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) bestaat sinds 1 januari 2022. Dit is een beschrijving van onze werkwijze, vooral bedoeld voor degenen die met ons te maken krijgen. Dit stuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over de inspectie en hoe wij invulling geven aan onze rol. Het tweede deel gaat over onze concrete werkwijze bij onderzoeken. Zo hopen wij een goed beeld te geven van wat u kunt verwachten wanneer wij onderzoek doen.

Deel 1 – Wie wij zijn en hoe wij kijken

Oprichting en taak

Eind 2020 besloten de staatssecretarissen van Financiën extern toezicht op de Belastingdienst, Toeslagen en Douane in te richten in de vorm van een Rijksinspectie.¹ Op 1 januari 2022 is de Inspectie belastingen, toeslagen, douane formeel opgericht.

Wij onderzoeken of de overheid mensen en bedrijven rechtvaardig behandelt wanneer zij te maken hebben met belastingzaken, toeslagen of de douane. Dat doen wij door mogelijke structurele risico's te onderzoeken. Daarbij kijken we naar het hele proces van totstandkoming van wetten en regels tot en met de uitvoering daarvan. Met onze onderzoeken en aanbevelingen werken we aan een betrouwbare overheid.

Wij zijn onafhankelijk en transparant in onze agendering, onderzoeken en oordeelsvorming. Wij zijn toegankelijk voor burgers, bedrijven en medewerkers van het ministerie van Financiën en andere ministeries en stakeholders. Wij staan midden in de samenleving en zijn kritisch naar alle betrokkenen.

Een belangrijk uitgangspunt bij ons werk is het stimuleren van het lerend vermogen van de diensten. Dat brengt ook met zich mee dat we ervan uitgaan dat de diensten zelf hun problemen onderzoeken, incidenten evalueren en bij nieuw beleid in- en uitvoeringstoetsen uitvoeren.

¹ Hieraan ligt het advies 'Toezicht als tegenkracht' ten grondslag [bijlage-1-advies-toezicht-als-tegenkracht.pdf \(overheid.nl\)](#).

Rechtsstatelijkheid en menselijke maat

Het borgen van de menselijke maat en rechtsstatelijk handelen vormen de rode draad door ons werk. Menselijke maat en rechtsstatelijkheid zijn geen vastomlijnde begrippen. In de aanloop naar onze oprichting hebben wij uitgewerkt wat ze betekenen voor ons werk en wat onze unieke rol en toegevoegde waarde daarbij is.

Dit doen wij langs de volgende lijnen:

1. We benaderen ons onderzoek vanuit het perspectief van burgers en bedrijven: welke risico's lopen zij?
2. We kijken daarbij of de overheid de burger rechtvaardig behandelt, zoals dat hoort in een rechtsstaat.
3. We onderzoeken knelpunten waarbij iets structureel fout gaat en benaderen ze op systeemniveau.
4. We werken integraal; we kijken naar het hele proces van totstandkoming van wetten en regels tot en met de uitvoering en wat dit voor burgers en bedrijven betekent. We kijken dus ook naar de wijze waarop de diensten aangestuurd worden in termen van opdrachtgeverschap en eigenaarschap.

Deze lijnen zijn individueel niet allemaal uniek, maar samen wel. Daar waar raakvlak is met andere toezichthouders, zullen we met hen samenwerken om de 'toezichtlast' te beperken.

Positionering

De inspectie is onderdeel van het Ministerie van Financiën. Wij zijn een organisatie van ongeveer 25 medewerkers met verschillende professionele achtergronden. Onze onafhankelijkheid in de keuze van onderzoeken, onze werkwijze, bevindingen, oordelen, interventies en communicatie zijn vastgelegd in de *Aanwijzingen van de Minister-President inzake rijksinspecties*² en de (ministeriële) *Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD*³. Wij vinden het belangrijk om transparant te zijn. Daarom maken wij onze onderzoeksprogrammering, de onderzoeksopzet en onze onderzoeksresultaten openbaar.

Informatiepositie

Naast onafhankelijkheid en transparantie is het voor ons werk essentieel dat we alle relevante informatie snel tot onze beschikking hebben. Snelle, juiste en volledige informatievoorziening vanuit alle dienstonderdelen van het ministerie van Financiën (waaronder de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en de Douane) is van cruciaal belang voor betrouwbare inspectieresultaten⁴. Om goede informatievoorziening te borgen, is in de *Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD* 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 onze taakuitvoering.

² Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. (Stc. 2015, 33574).

³ Regeling van de Minister van Financiën van 24 juni 2022, nr. 163738, houdende regels inzake de taakuitoefening en bevoegdheden van de inspectie belastingen, toeslagen en douane (Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD). Stc 2022, 17683).

⁴ Ook vanuit de Tweede Kamer is met het aannemen van de motie-Leijten aangedrongen op een optimale informatievoorziening vanuit de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane aan de inspectie, kamerstukken II 2020/21, 31934, nr. 42.

Beoordelingskader

Ook de manier waarop wij kijken naar het functioneren van de domeinen is van belang. De bril van het rechtsstatelijk handelen en het nauw daaraan verbonden doel om de menselijke maat te herstellen, komen samen in ons beoordelingskader. Door middel van gesprekken, signalen, onderzoek en analyse beoordelen wij of burgers en bedrijven risico's lopen omdat de overheid niet rechtsstatelijk handelt of onvoldoende aandacht heeft voor de menselijke maat. Kortom: werken de rechtsbescherming en de checks and balances zodanig dat er sprake is van een overheid die naast de burger⁵ staat in plaats van een overheid die tegenover de burger acteert?

Bij de manier waarop wij kijken staan de volgende vragen centraal:

- Wordt de burger gezien of alleen de letter van de wet?
- Wordt er behoorlijk omgegaan met de burger?
- Is de rechtsbescherming goed geregeld?
- Zijn er voldoende tegenkrachten?
- Is de wetgeving uitvoerbaar?

Op basis van onze ervaringen in de komende jaren scherpen we het beoordelingskader verder aan.

Risicogestuurde selectie van onderzoeksonderwerpen

Het terrein van belastingen, toeslagen en douane is omvangrijk en veelomvattend. Dat noodzaakt ons als kleine inspectie om prioriteiten te stellen aan de hand van door ons gesignaleerde risico's. De risico's die wij onderzoeken kunnen voortkomen uit signalering van anderen, maar ook uit onze eigen analyses van processen.

Wij zijn een inspectie in opbouw. Dit betekent dat het signaleren van risico's voor ons ook een iteratief leerproces is. Op basis van onderzoeksresultaten en een doorlopende risicoanalyse inventariseren wij waar burgers en bedrijven in de knel kunnen komen en welke mogelijke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Belangrijke bronnen voor ons zijn burgers, bedrijven, andere toezichthouders en organisaties die signalen binnenkrijgen, belangenverenigingen, wetenschappers en experts, maar ook medewerkers van de uitvoeringsorganisaties en betrokken ministeries.

De risicoanalyse vormt de basis van ons jaarlijkse werkprogramma, waarin wij aandachtsvelden en geplande onderzoeken vastleggen. Gedurende het jaar bezien we het werkprogramma in het licht van de actualiteit. Afhankelijk daarvan kunnen we de programmering herzien. Een overzicht van lopende en afgeronde onderzoeken is te vinden op [onze website](#). Naast deze geplande onderzoeken houden wij (beperkte) capaciteit vrij om naar aanleiding van actualiteiten niet-gepland onderzoek te doen.

Onafhankelijkheid

De IBTD valt weliswaar onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister, maar opereert onafhankelijk van de minister van Financiën. We zijn onafhankelijk in de keuze om een bepaald onderzoek te verrichten, in onze werkwijze, in het formuleren van bevindingen en oordelen die uit een onderzoek voortvloeien. Als medewerkers van de IBTD voorafgaand aan hun dienstverband bij de IBTD gewerkt hebben bij één van de diensten, zullen we ervoor waken dat onze onafhankelijkheid daardoor niet in het gedrang komt.

⁵ Voor de leesbaarheid beperken we ons hier tot de term burger, in de context van dit document bedoelen we hiermee ook bedrijven.

Deel 2 – Onze werkwijze bij onderzoek

We bekijken continu met welke aanpak en in welke vorm we het meest met ons toezicht verwachten te bereiken. Analyse van feiten en omstandigheden is de basis van ons optreden. Daardoor kunnen we de betrokken organisaties een spiegel voorhouden, met als doel de gewenste veranderingen in gang te zetten. Komende tijd experimenteren we met diverse vormen van toezicht. Zo kan een onderzoek gericht zijn op een thema, op het functioneren van het stelsel, een incident of op de wijze waarop de diensten zelf bepaalde problemen onderzoeken. We kunnen daarover toezichtsignalen of signaalrapportages, maar ook discussiestukken uitbrengen, adviezen geven of bijeenkomsten en workshops organiseren. In dit deel schetsen we hoe we bij ons onderzoek te werk gaan.

Oriëntatie en plan van aanpak

Elk onderzoek start in de regel met een oriëntatie. Vervolgens stelt het onderzoeksteam een plan van aanpak op.

Het plan van aanpak bevat in ieder geval:

- de aanleiding
- de centrale vraag en onderzoeksvragen
- de afbakening van het onderzoek
- de te gebruiken methoden en technieken bij het onderzoek
- een tijdpad voor het onderzoek met een indicatie van de benodigde capaciteit van de diensten
- de (eventuele) inrichting van externe kwaliteitsborging

We leggen het plan van aanpak voor review voor aan collega's die de keuze voor onderzoeksmethoden en de haalbaarheid toetsen.

Aankondiging onderzoek

Na de vaststelling van het plan van aanpak, stellen wij de betrokken dienstonderdelen van het ministerie op de hoogte van de start van ons onderzoek. Vervolgens sturen we het plan van aanpak ter informatie aan de bestuurders van de bij het onderzoek betrokken organisaties⁶ en plaatsen we het op onze website.

Contactpersoon

Voor een soepel verloop van het onderzoek vragen wij de bij het onderzoek betrokken organisaties om een contactpersoon te benoemen. Die is ons eerste aanspreekpunt voor het opvragen van informatie en documenten en voor het maken van de nodige afspraken, het plannen van bezoeken, etc.

Omgang met informatie

Het is essentieel voor ons werk dat we alle relevante informatie snel tot onze beschikking hebben. Om hier voor te zorgen is in de *Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD* voor alle medewerkers van het ministerie de verplichting neergelegd om de inspectie alle medewerking te verlenen en om alle informatie te verstrekken die naar ons oordeel noodzakelijk is voor de uitvoering van onze taken.

⁶ Dit zijn de secretaris-generaal en de directeur-generaal van de in het onderzoek betrokken dienst(en).

We houden ons aan de Algemene verordening Gegevensbescherming en verstrekken geen gegevens aan derden waarin individuele personen en/of bedrijven herkenbaar zijn. Ook met gegevens uit interviews en groepsgesprekken gaan we uiterst zorgvuldig om. Alleen de onderzoekers die met deze gegevens moeten werken, hebben toegang tot de informatie.

Dataverzameling

Welke informatie we nodig hebben, en op welke manier we die verzamelen, is afhankelijk van de onderzoeksvraag. In het plan van aanpak beschrijven wij onze onderzoeksactiviteiten. Er zijn verschillende onderzoeksactiviteiten mogelijk, bijvoorbeeld het bestuderen en analyseren van schriftelijk materiaal⁷, het uitvoeren van interviews of observaties, enquêtes, het organiseren van focusgroepen, spiegelbijeenkomsten of panels van- of in co-creatie met burgers of bedrijven. Als we personen interviewen, ontvangen zij voorafgaand aan het interview het interviewprotocol (Bijlage I) en deze informatie over onze werkwijze.

Verslagen

Van alle gesprekken die we voor de uitvoering van het onderzoek voeren, maken we een gespreksverslag (zie ook het interviewprotocol in Bijlage I). Desgewenst leggen we het verslag voor aan de gesprekspartner(s) ter controle op feitelijke onjuistheden.

Analyse en oordeelsvorming

Na afloop van de dataverzameling brengen we alle informatie die de onderzoeksactiviteiten hebben opgeleverd bij elkaar en analyseren we deze. Aan de hand van deze informatie beantwoorden we onze onderzoeksvraag en formuleren we onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen over het onderzoeksthema.

Opstellen van het conceptrapport

Onze bevindingen leggen wij vast in een conceptrapport. Hierin vermelden we nooit de namen van de geïnterviewden. We hanteren kwaliteitsborgingsmechanismen, zoals collegiale review en het organiseren van tegenspraak door externe deskundigen. Daarvoor richten we een reviewproces in.

Wederhoor

Vervolgens leggen we het conceptrapport voor wederhoor voor aan de verantwoordelijken van de onderzochte diensten en/of functionarissen op wie het onderzoek zich richt. Desgewenst lichten we het rapport mondeling toe. Bij de wederhoor hebben we bijzondere aandacht voor de (vertegenwoordigers van) burgers of bedrijven die in het onderzoek betrokken zijn.

Het doel van de wederhoor is om van betrokkenen te vernemen of er naar hun oordeel feitelijke onjuistheden in het conceptrapport staan.

We vragen om een wederhoorreactie op te stellen in de vorm van een door ons aangeleverde tabel (zie bijlage II). Deze tabel, aangevuld met onze reactie, wordt als bijlage onderdeel van het (definitieve) rapport openbaar. Zo zijn alle vormen van wederhoor zichtbaar en is inzichtelijk en navolgbaar hoe het rapport tot stand gekomen is en hoe wij tot onze conclusies gekomen zijn.

⁷ Denk hierbij bijvoorbeeld aan werkinstructies, (interne) onderzoeken, projectinformatie, protocollen en relevante beleidsnota's en notulen van overleggen binnen en tussen de diensten van het ministerie.

Aanbieden rapport

Na de wederhoor stelt onze inspecteur-generaal het inspectierapport inclusief de conclusies, aanbevelingen en de wederhoortabel vast. De inspecteur-generaal voegt daaraan een voorwoord toe met een eigen beschouwing op het onderzoek.

Daarna biedt de inspecteur-generaal het rapport aan de minister aan, met het aanbod om het rapport toe te lichten. De minister biedt het rapport vervolgens direct aan de beide Kamers der Staten-Generaal aan. Wij informeren (in ieder geval) de betrokken dienstonderdelen van het ministerie over het rapport dat aan de minister wordt aangeboden. Burgers en bedrijven die direct bij het onderzoek betrokken zijn, brengen wij ook op de hoogte van het rapport.

Openbaarmaking rapport

Nadat het rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal is verzonden, maken wij het rapport actief openbaar⁸ door het op onze website te plaatsen. Dit kan gepaard gaan met een persbericht of andere publicitaire momenten en (op verzoek van één of beide Kamers) een technische briefing. Ook bij de openbaarmaking van rapporten van onderzoeken hebben we aandacht voor eventueel rechtstreeks getroffen burgers en/of bedrijven. Wij stellen hen voor publicatie van het rapport op de hoogte van de inhoud daarvan.

Evaluatie

Na de publicatie van het rapport evalueren wij ons onderzoek. Dit doen we door het project zowel intern te evalueren, als met betrokken dienst(en) en eventuele andere stakeholders in gesprek te gaan. Een peer review door een andere inspectie behoort ook tot de mogelijkheden.

Enige tijd na afloop van een onderzoek informeren we bij de betrokken organisatie naar de stand van zaken en - waar van toepassing - de naar aanleiding van de aanbevelingen genomen maatregelen.

⁸ In uitzonderlijke gevallen worden rapporten niet gepubliceerd, bijvoorbeeld wanneer dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.

Interviewprotocol

bij onderzoeken van de

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

1. Aan het begin van elk interview lichten we dit protocol mondeling toe.
2. Van het interview maken we een verslag, dat we desgewenst aan u voorleggen. In dat geval stellen we u in de gelegenheid om binnen twee weken na ontvangst van het verslag erop te reageren. Het verslag is één van de bronnen die we voor het onderzoek gebruiken.
3. De interviewverslagen zijn vertrouwelijk en worden door de inspectie niet aan derden beschikbaar gesteld. We nemen in het verslag alleen de rol of functie van de geïnterviewde op. Wanneer interviewverslagen op grond van de Wet open overheid (Woo) worden opgevraagd, weigert de inspectie openbaarmaking. De Woo geeft in artikel 5.2 sub d de mogelijkheid informatie te weigeren als openbaarmaking in strijd is met het belang van inspectie, controle en toezicht. Het staat u overigens wel vrij het gespreksverslag aan derden te verstrekken.
4. Alleen wanneer zaken door meerdere personen en/of andere bronnen worden bevestigd, nemen we deze op in het onderzoeksrapport. Als we mogelijk herleidbare citaten uit het gespreksverslag opnemen in de rapportage, leggen we de desbetreffende passage aan u voor.
5. Wij nemen de interviews op, tenzij de geïnterviewde daar bezwaar tegen heeft. De opname van het gesprek vergemakkelijkt het maken van het verslag. De opname vernietigen wij na vaststelling van het verslag.
6. Interviewverslagen worden – conform de Archiefwet – bij de Inspectie belastingen, toeslagen en douane gearchiveerd. Na het verstrijken van de daartoe vastgestelde termijn, worden ze vernietigd.

Voor meer informatie over de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, zie: www.inspectiebtd.nl.

Bijlage II: Wederhoortabel

Tabel a: *Tabel reacties op het rapport*

<i>Nr.</i>	<i>Inzagepartij</i>	<i>Hoofdstuk/ paragraaf</i>	<i>Te corrigeren tekst</i>	<i>Argumentatie/ onderbouwing van reactie</i>	<i>Reactie inspectie</i>	<i>Aangepaste tekst</i>