

# Interview

## Bart Snels: Inspecteur-generaal bij de Inspectie belastingen, toeslagen en douane

Frans van Bruggen en Arnt Mein\*

### Interview Bart Snels: Inspecteur-generaal bij de Inspectie belastingen, toeslagen en douane.

92

Het gebeurt niet vaak dat een nieuwe toezichthouder het levenslicht ziet. Op 1 januari 2022 is echter de *Inspectie belastingen, toeslagen en douane* (IBTD) opgericht. Na een reorganisatie van de Belastingdienst werden deze drie diensten organisatorisch losgekoppeld. De diensten vallen onder het ministerie van Financiën. Inmiddels staat er een organisatie met 25fte en een begroting over 2022 van € 4,5 miljoen. In het werkprogramma van de IBTD stelt zij als haar missie:

‘De inspectie beoordeelt de drie diensten vanuit de bril van het rechtstatelijk handelen. De kwaliteit van uitvoering richting burger en bedrijf staat daarbij centraal. De inspectie signaleert als de uitvoering van wet- en regelgeving in conflict dreigt te komen met de beginselen van behoorlijk bestuur. De inspectie reflecteert op de rol van de drie diensten, de opdrachtgeven en de eigenaar. Ze kijkt ook naar de consequenties van wetgeving, politieke besluiten en rechtspraak voor de uitvoering’.

\* F.P van Bruggen werkt bij De Nederlandsche Bank, is buitenpromovendus bij de NSOB en is redactielid bij het *Tijdschrift voor Toezicht*. Mr. dr. A.G. Mein is lector Legal Management aan de hogeschool van Amsterdam en redactielid van het *Tijdschrift voor Toezicht*.

Genoeg reden voor de redactie om te spreken met Bart Snels, de inspecteur-generaal van de IBTD. Er volgt een gesprek over publieke waarden, het (herstellen van) vertrouwen van de burger in de overheid, rechtsstatelijkheid en ambtelijk vakmanschap.



Bart Snels is Inspecteur-generaal bij de Inspectie belastingen, toeslagen en douane

*Arnt en Frans: Het gebeurt niet vaak dat er een nieuwe toezichthouder wordt opgericht. De oprichting van IBTD is, zeker gezien de maatschappelijke aandacht, daarom een bijzonder moment. Daarbij valt het op dat jullie erg gericht zijn op de burger en het bevorderen van maatwerk en rechtvaardigheid, terwijl in het ‘traditionele’ paradigma van toezicht wordt gesteld dat de toezichthouder moet toezien op de naleving van wet-en regelgeving. Zien jullie jezelf als een atypische toezichthouder?*

*Bart Snels: We zijn natuurlijk geen klassieke nalevingstoezichthouder. Er zijn toezichthouders waar het toezien op naleving absoluut cruciaal is. Wij houden*

toezicht op drie diensten van de overheid: de Belastingdienst, de dienst Toeslagen en de Douane. Binnen deze domeinen proberen we signalen op te pikken van waar het niet goed gaat vanuit het perspectief van de burger en bedrijven. Dat vraagt een meer reflectieve vorm van toezicht, waarin we de domeinen nadrukkelijk een spiegel voorhouden. Onze inspectie komt natuurlijk voort uit alles wat er mis is gegaan met de toeslagen en het fraudesignaleringssysteem (FSV) – in de volksmond de ‘zwarte lijsten’ – binnen de Belastingdienst. Dat waren heel concrete aanleidingen voor de oprichting van de IBTD. Het vorige kabinet heeft toen namelijk een advies laten schrijven met de vraag of extern toezicht op de Belastingdienst wenselijk is. Maar naast deze concrete aanleidingen zijn er meer redenen om op deze uitvoeringsdiensten toezicht te houden. Het zijn machtige overheidsorganisaties met veel bevoegdheden en potentieel grote maatschappelijke effecten. Daarom is het van belang om tegenmacht te organiseren.

*Arnt en Frans: Is de IBTD er dan om tegenwicht te bieden?*

*Bart Snels:* We hebben zeker een rol in de tegenmacht en -kracht voor deze organisaties. We kijken daarom ook over het hele domein, van wetgeving tot uitvoering. Het gaat dus niet alleen over hoe het beleid wordt uitgevoerd, maar ook over knelpunten in de wet- en regelgeving zelf en in de wijze waarop uitvoeringstoetsen gedaan worden. Dan kunnen wij ook de politiek en de wetgever aanspreken. Zowel de fiscale als de toeslagenwetgeving is natuurlijk zeer complex geworden. Dat geeft ons aanleiding om kritisch te kijken waar die wetgeving nou echt gaat knellen.

*Arnt en Frans: Is het ingewikkeld om met ministeries die wet op wet stapelen hierover in gesprek te gaan?*

*Bart Snels:* Er zijn veel ministeries betrokken bij deze domeinen. We kijken ook naar de rol van andere departementen dan alleen Financiën. Hebben die in de gaten hoe de organisaties ervoor staan? Welke opdrachten geven ze? Hoe gaat het met de uitvoering? Een belangrijke les uit de toeslagenaffaire is natuurlijk dat belangrijke signalen niet zijn opgepikt, ook niet door andere ministeries die wel beleidsverantwoordelijk zijn voor de toeslagen. Maar ook het parlement speelt een rol. De wetgeving die er was bij toeslagen was heel erg hard. Bij een klein foutje werd de hele toeslag teruggevorderd. Daar heeft het parlement natuurlijk wel mee ingestemd, zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Ook daar ligt dus zeker een verantwoordelijkheid. Dat is het mooie aan ons mandaat, dat we over die domeinen heen kunnen kijken. We kijken dus niet alleen naar de uitvoering van beleid maar ook naar de wet- en regelgeving.

*Arnt en Frans: Jullie hebben dus een breed mandaat en er is veel maatschappelijke druk. Nu zijn jullie de toezichthouder die naar deze problematiek gaat kijken. Waar begin je?*

*Bart Snels:* Dat is natuurlijk ingewikkeld. Omdat we helemaal nieuw zijn, mogen we het ook helemaal zelf uitvinden hoe we het toezicht gaan inrichten. We hebben de afgelopen maanden heel veel gesprekken gevoerd. Dat doen we binnen de diensten zelf, van hoog tot laag binnen de organisatie. Ik heb een ronde gemaakt langs alle DG's. We praten veel met andere toezichthouders, die ook een rol hebben op dit speelveld: de Nationale ombudsman, de Autoriteit Persoonsgegevens, de Rekenkamer. Maar we spreken ook met toeslagenouders, belangenorganisaties en het bedrijfsleven. Op basis daarvan hebben we een werkprogramma voor 2022 opgesteld. We werken vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. We willen vanuit de samenleving signalen oppikken over waar het niet goed gaat met het rechtstatelijke handelen en de menselijke maat. Dat kan ons aanleiding geven om nader onderzoek te gaan doen. Wij zijn geen toezichthouder die bij individuele casussen gaat bemiddelen. We kijken wel of er structureel iets fout gaat. Als we meerdere meldingen krijgen en vanuit verschillende invalshoeken zien dat er iets niet goed gaat, is het voor ons aanleiding om daar op door te pakken. Dat kun je zien als een vorm van risicoanalyse.

*Arnt en Frans: En als dat eerste beeld dan duidelijk is, hoe ga je dan verder met je toezicht?*

*Bart Snels:* Dat is een discussie die we onderling ook veel voeren. We willen absoluut geen rapportenfabriek worden, waarvan de rapporten in de bureaulade verdwijnen. We zijn daarom aan het nadenken hoe we zo effectief mogelijk kunnen zijn. We zoeken de dialoog op met andere spelers. Een van de dingen die we hebben gedaan is ons presenteren in de Eerste en Tweede Kamer. Daar hebben we nu een kennismakingsgesprek gehad. Maar het is ook belangrijk om goed in gesprek te blijven met de departementen. Ons enige instrument is eigenlijk communicatie. We vragen ons bij elk thema opnieuw af hoe en met wie we de dialoog willen voeren.

*Arnt en Frans: Dus agenderen en signaleren. Maar dus niet sanctioneren?*

*Bart Snels:* Nee, niet sanctioneren. Dat is ook niet mijn wens. Omdat wij op de overheid zelf toezien, vind ik het een beetje gek om ook boetes te gaan uitdelen. Een boete heeft in ons geval denk ik ook geen effect. Mensen zullen het niet begrijpen, dat is een vestzak-broekzakverhaal. Bij marktpartijen kan het zeker effectief zijn, maar voor ons toezicht zie ik de meerwaarde niet. Ik ben veel liever een reflectieve toezichthouder die de domeinen een spiegel voor houdt.

*Arnt en Frans: Hoe reageren de uitvoeringsdiensten op het nieuwe toezicht?*

*Bart Snels:* Het ministerie van Financiën heeft zelf geïnitieerd dat er een inspectie komt; dat maakt het natuurlijk gemakkelijker. We hebben daarnaast maximale onafhankelijkheid binnen de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik zit ook nadrukkelijk niet in de bestuurs-

raad van dat ministerie. Ik denk dat dit model wel als een voorbeeld gaat dienen voor de wet op de Rijksinspecties die we gaan krijgen. Onze rapporten gaan bijvoorbeeld direct naar de Kamer, we hoeven dus niet te wachten op een beleidsreactie, we gaan over onze eigen communicatie en jaarplan. Ik val als IG onder de ministeriële verantwoordelijkheid en heb daarbij direct toegang tot de minister. Daarnaast zitten we niet in het gebouw van het ministerie, maar zitten we duidelijk op afstand. Financiën heeft er dus alles aan gedaan om onze positie zo onafhankelijk mogelijk te maken. Dat is belangrijk voor het vertrouwen in de inspectie. Voor de inhoud van het werk is het van belang dat wij onafhankelijk tot onze oordelen en inzichten kunnen komen.

*Arnt en Frans: De onafhankelijkheid van toezicht is natuurlijk een actueel onderwerp in het toezicht. Onder andere de Inspectieraad manifesteert zich duidelijk op dit punt. U noemde al dat het als voorbeeld zou kunnen dienen voor andere inspecties. Hoe ziet u dat?*

*Bart Snels: De regeling is in ieder geval een voorbeeld voor de discussie over de onafhankelijkheid van toezicht die onder andere in de Inspectieraad wordt gevoerd. Maar uiteindelijk gaan natuurlijk BZK en de politiek hier over deze wetgeving. Er zijn wel verschillen tussen de inspecties. Wij zijn een beetje vergelijkbaar met de inspecties bij defensie, die ook geen sanctiebevoegdheden hebben.*

*Arnt en Frans: Wat was voor u reden om te solliciteren op deze functie?*

*Bart Snels: Ik ben natuurlijk plotseling vertrokken uit de Tweede Kamer, met name door de aarzelingen die ik had over de manier waarop de Kamer functioneert. Maar een van de belangrijkste thema's waar ik altijd mee bezig ben geweest is het vertrouwen dat de burger kan hebben in de overheid. En daar is natuurlijk in deze domeinen veel fout gegaan. Dit is iets wat natuurlijk ook veel breder speelt bij overheidsdiensten. Burgers zijn ten onrechte als fraudeur bestempeld en tussen de wielen van de overheid gekomen. De overheid heeft daarbij de signalen dat het fout gaat niet goed opgepakt. Bovendien heeft ook de rechterlijke macht niet goed gefunctioneerd. Het vertrouwen heeft een duidelijke knauw gekregen. Voor mij is het een heel belangrijke motivatie om een bijdrage te leveren aan het herstellen van het vertrouwen in de overheid. Dat is een heel grote opdracht en dat gaat ook niet van de ene op de andere dag. Maar het herstellen van de rechtsbescherming van de burger tegen de machtige staat is een ontzettend belangrijke opgave. Dit is natuurlijk het politieke thema van het moment: hoe zorg je ervoor dat de positie van de burger ten opzichte van de staat versterkt wordt.*

*Arnt en Frans: En hoe denkt u dat dan als toezichthouder te doen?*

*Bart Snels: We kijken in onze gesprekken en onderzoeken kritisch of de menselijke maat wordt gehanteerd. In*

het verlengde daarvan kijken we of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden toegepast. Als er conflicten tussen burger en overheid dreigen te ontstaan, wordt er dan op tijd ingegrepen om te voorkomen dat conflicten escaleren? Wordt ervoor gezorgd dat de ambtenaren een dusdanige autonomie krijgen in hun werk dat ze zelf besluiten mogen nemen, voordat conflicten escaleren en doorgeschoven worden naar de rechterlijke macht?

*Arnt en Frans: Opvallend was dat in het regeerakkoord het stukje over de Kaderwet Toezicht viel onder het kopje 'borgen van de rechtsstaat'. Dat impliceert dat het toezicht als een oplossing wordt gezien van onze rechtsstatelijke problemen. Toezicht krijgt zo de rol van tegenmacht. Hoe kijkt u tegen die ontwikkeling aan?*

*Bart Snels: In de eerste pagina's van het regeerakkoord gaat het uitvoerig over het borgen van de rechtsstaat en het versterken van de positie van de burger. In de rechtsstaat gaat het wel over checks and balances en over macht en tegenmacht. Het gaat over het beschermen van kwetsbare burgers en bedrijven tegen een machtige overheid. Hier spelen inspecties zeker een belangrijke rol in. Voor ons is dat geen abstract debat. We gaan kijken als het ergens in de praktijk niet goed gaat. Als bijvoorbeeld de rechtsbescherming niet op orde is en de burger zich wil verweren tegen een machtige overheid. Juist in de fase waarin conflicten dreigen tussen overheid en burgers moet er ruimte zijn om de menselijke maat toe te passen.*

*Arnt en Frans: Onder bestuursrechtjuristen wordt momenteel een debat gevoerd over de responsieve rechtsstaat en het bieden van de menselijke maat en focus op de belangen van de burger. Dat klinkt goed, maar ligt willekeur en onvoorspelbaarheid niet op de loer?*

*Bart Snels: Rechtszekerheid en -gelijkheid is zeker belangrijk. Maar tegelijkertijd is ook niet elke casus gelijk; alle burgers en bedrijven die met de overheid in aanraking komen, zijn anders. Het gaat dus ook om de professionaliteit van de organisatie om de menselijke maat mee te nemen in de besluitvorming, bijvoorbeeld een belastingambtenaar die een besluit neemt over een belastingaanvraag. Het gaat hier om het vakmanschap van de ambtenaren die bij de diensten in de frontlinie staan. Die moeten gemeenschappelijk kunnen reflecteren op hun keuzes, en die moeten daar natuurlijk dan ook de ruimte en tijd voor krijgen van hun leidinggevendenden. Na de financiële crisis hebben we veel moeten bezuinigen op veel uitvoeringsorganisaties, waardoor er spanning is ontstaan in de kwaliteit die men kan leveren. We komen ook uit een tijd waarin we als overheid de wet- en regelgeving hebben gebouwd op wantrouwen tegenover de burger. Dat heb je duidelijk bij de toeslagenaffaire gezien. Dat zie je terug in de mensen die het uitvoerende werk moeten doen. Die hebben zich moeten conformeren aan dit wantrouwen. We zijn dus niet alleen de burger vergeten als overheid, maar ook de ambtenaar als vakman/vrouw.*

*Arnt en Frans: Bij toezichthouders staan natuurlijk altijd de publieke waarden centraal. Welke zijn dat voor de IBTD?*

*Bart Snels:* Onze pijlers zijn menselijke maat en rechtsstatelijk handelen binnen de domeinen belasting, toeslagen en douane. En daarboven zit voor mij wel het vertrouwen van de burger in de overheid. Ik zeg altijd: de Belastingdienst is een kerninstituut in de democratie. Daar moeten we vertrouwen in hebben. Zonder Belastingdienst werkt de democratische besluitvorming niet. Dus moeten alle mensen die daar werken trots zijn dat ze in het hart van de democratie aan het werk zijn.

*Arnt en Frans: Alles overziend is het wel een mooie kans die jullie als IBTD hebben. Je kan met de nieuwste inzichten een toezichthouder vanaf de grond opbouwen. Hoe is dat voor u?*

*Bart Snels:* Het is voor ons absoluut een kans om mee te werken om de menselijke maat terug te krijgen in een deel van het overheidsbeleid. Het is ongelofelijk waardevol om te blijven nadenken over hoe je dat blijft verbeteren. Een groot deel van het publieke debat gaat over wat er in het verleden verkeerd is gegaan. Onze opdracht is om te kijken hoe we het in de toekomst beter kunnen doen. We zijn er echt om te zorgen voor verbeteringen.

*Arnt en Frans: Dan even over u als persoon. Hoe is het om de stap van de politiek naar het toezicht te maken?*

*Bart Snels:* Een overeenkomst is dat de Kamer ook een controlerende taak heeft. De controlerende taak heb ik nu ook. Ik doe het nu alleen niet meer vanuit een politiek perspectief, maar vanuit een maatschappelijke opdracht. De gehele politiek vindt dat we de menselijke maat in de overheid terug moeten krijgen. Daar is absoluut geen discussie over. Die opdracht moet ik uitvoeren. Mijn onafhankelijke rol is ook een overeenkomst. Grappenderwijs zeg ik wel eens dat ik voor mijn gevoel als I-G nu meer onafhankelijkheid hebt dan in de Kamer, omdat ik niet gebonden ben aan politieke afspraken of fractiediscipline. Met deze onafhankelijkheid komt wat mij betreft overigens wel de verplichting om verantwoording af te leggen. Dat doe ik dan ook graag; zowel aan de politiek als aan de maatschappij. Dat dwingt ons om ook onze eigen kwaliteit te borgen.

*Arnt en Frans: Had u ooit verwacht dat u in het toezicht zou belanden?*

*Bart Snels:* Nee, dit is eigenlijk gewoon toeval. Ik nam afscheid als Kamerlid, dat doe je één keer in je leven en zonder na te denken wat je daarna doet. Twee weken na mijn vertrek kwam deze positie vrij. Ik vond dat goed passen bij mijn ervaring, en daarbij kende ik de dossiers natuurlijk goed. Ik vond dit zo'n belangrijke opdracht. Ik maakte me als Kamerlid al zorgen over de relatie burger-overheid en nu kon ik het op een andere manier in mijn werkende leven een plaats geven.

*Arnt en Frans: En vooruitkijkend, jullie hebben een mandaat voor vijf jaar. Wat gebeurt er daarna?*

*Bart Snels:* Dan worden we geëvalueerd. Als je kijkt naar hoe de politieke verhoudingen nu liggen, dan is er consensus dat er op zulke belangrijke uitvoeringsorganisaties permanent toezicht moet zijn. Zelf zeg ik wel steeds dat als het ons lukt om in vijf jaar reflexieve en zelflerende organisaties te krijgen, we dan eigenlijk niet meer nodig zijn. We moeten ernaar durven streven onszelf overbodig te maken. Het gaat er in ons toezicht om dat het binnen de muren van de uitvoeringsorganisaties weer goed gaat. Daar houden we nu een spiegel voor, maar misschien is dat op een gegeven moment niet meer nodig. Ik vind dat voor mezelf een mooi perspectief om naar te streven.