



Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane

## Werkprogramma 2024

Inspectie belastingen, toeslagen  
en douane

Werken aan een  
betrouwbare overheid

# Voorwoord

Als onafhankelijke Inspectie belastingen, toeslagen en douane zijn we sinds 1 januari 2022 aan het werk. De naam van onze inspectie alleen al zegt iets over de omvang van onze opdracht. Er werken zo'n 35.000 mensen bij de diensten die onder ons toezicht staan. Bovendien houden we niet alleen toezicht op de uitvoering, maar spreken we ook de verschillende departementen en de wetgever aan op ingewikkelde wetgeving en tekortschietende rechtsbescherming.

Eenvoudig gesteld, is voor ons de vraag of burgers en bedrijven krijgen waar ze recht op hebben, of kunnen voldoen aan de verplichtingen die zij hebben. En we kijken of mensen daarbij fatsoenlijk behandeld worden. Het is onze missie om bij te dragen aan een overheid die recht doet aan mensen.

Dat doen we op onze eigen eigenwijze manier. We proberen nieuwe manieren van toezicht uit, waarmee we zowel mensen en bedrijven als de medewerkers in de uitvoering bij ons werk betrekken. We willen met één been in de samenleving staan en met één been in de uitvoering. In onze visie sluit de systeemwereld van politiek-bestuurlijk Den Haag niet goed aan op de leefwereld van burgers en bedrijven. De overheid heeft niet goed genoeg in de gaten hoe wet- en regelgeving uitpakt in de echte wereld. De verbinding tussen de overheid en burgers moet hersteld worden. Dat zien wij als onze opdracht.

Met zo'n grote opdracht zijn wij een inspectie van bescheiden omvang. En dat is goed. Een beeld dat we in onze club wel eens gebruiken, is dat van het Gallische dorpje in het grote Romeinse rijk, uit de Asterix en Obelix stripverhalen. Als kleine inspectie houden we de uitvoering, de departementen, maar ook de bewindslieden en het parlement een spiegel voor. We zijn een reflectieve toezichthouder die beweging tot stand wil brengen. De gehele overheid heeft de opdracht om de menselijke maat opnieuw uit te vinden. In die beweging naar een menselijke overheid willen wij een rol spelen.

De toverdrank daarvoor, zoals die van Asterix, bestaat niet. Het vraagt zowel inzicht als inzet van verschillende partijen. Iedereen heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid. De politiek zet de lijnen uit en is verantwoordelijk voor goede wet- en regelgeving. Beleid en uitvoering bouwen en werken aan een menselijke overheid die fatsoenlijk handelt en dienstbaar is aan de samenleving. Het echte werk gebeurt door al deze partijen. In dit proces kan een ietwat ongeduldige en gepassioneerde toezichthouder helpen om de systeemwereld de goede kant op te duwen. Daartoe zijn wij tot op het bot gemotiveerd.

Bart Snels

Inspecteur-generaal

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>1</b>
<b>Inhoud</b>	<b>2</b>
<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
Recht doen aan mensen	3
Bij elkaar brengen van perspectieven	4
Dit werkprogramma	5
<b>Vier aandachtsgebieden</b>	<b>6</b>
Wet- en regelgeving	6
Rechtsbescherming	6
Organisatiecultuur	7
Sturing	7
<b>Wat we gaan doen in 2024</b>	<b>9</b>
Belastingen	9
Toeslagen	12
Douane	15
<b>Organisatie en begroting</b>	<b>17</b>
Ontwikkeling van ons toezicht	17
Ontwikkeling van onze organisatie	18
Tot slot	19

## Bijlage

Wederhoortabel over praktische aandachtspunten  
(apart te downloaden via [www.inspectiebtd.nl/werkprogramma2024](http://www.inspectiebtd.nl/werkprogramma2024))

# Inleiding

In dit werkprogramma vertellen we wat we als Inspectie belastingen, toeslagen en douane van plan zijn in 2024. Het is geen dichtgetimmerd plan: onze programmering kan nog wijzigen. In ons toezicht op de diensten en bij het ophalen van signalen in de samenleving zien we namelijk gedurende het jaar risico's en knelpunten. We willen ruimte houden om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Zo weten we bijvoorbeeld nog niet welke gevolgen de komende Tweede Kamerverkiezingen, de kabinetsformatie en het regeerakkoord zullen hebben voor belastingen, toeslagen en douane. We bepalen steeds of, waar en met welke activiteit ons toezicht de meeste meerwaarde heeft.

## Recht doen aan mensen

We hebben de opdracht om met een onafhankelijke blik en op een reflectieve manier toezicht te houden op de domeinen belastingen, toeslagen en douane.<sup>1</sup> We streven naar een mensgerichte overheid die fatsoenlijk handelt en dienstbaar is aan de samenleving. We willen eraan bijdragen dat de overheid recht doet aan mensen.



<sup>1</sup> Onze onafhankelijkheid in de keuze van onderzoeken, onze werkwijze, bevindingen, oordelen, interventies en communicatie zijn vastgelegd in [Aanwijzingen inzake de rijksinspecties](#) en de (ministeriële) [Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD](#).

We zijn met ons toezicht een tegenkracht, die vanuit het perspectief van burgers en bedrijven problemen signaleert, onderzoekt en agendeert. We geven waar nodig ongevraagd advies. We beperken ons in ons toezicht niet tot de taakuitvoering van de uitvoerende diensten, maar kijken ook in de praktijk naar de gevolgen van wetgeving, politieke besluitvorming en aansturing door de verschillende ministeries. We houden beleid, politiek en uitvoering een spiegel voor. We willen dat de overheid altijd eerst aan de mens denkt. We willen beweging creëren in vastzittende patronen in de stelsels waarop we toezicht houden. De juiste kant op, de menselijke kant op. Om er zo voor te zorgen dat mensen niet in de knel komen door het handelen van de overheid.

## Bij elkaar brengen van perspectieven

We brengen in ons toezicht de perspectieven van de samenleving en de overheid zo goed mogelijk samen door met zowel burgers als medewerkers te spreken. Vanuit het perspectief van de samenleving kijken we hoe wetten, regels en de dienstverlening door de overheid uitpakken. Zo hebben we contact met mensen die knelpunten ervaren in de dienstverlening door de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of de Douane. Het gaat dan om burgers, bedrijven, intermediairs of hulpverleners die verstrikt raken in complexe wetten en regels of tegen muren aanlopen als ze contact zoeken met de overheid.

Dienstverlening door de overheid betekent voor ons een eerlijke en juiste behandeling van burgers en bedrijven, zodat iedereen gemakkelijk aan verplichtingen kan voldoen en zijn of haar recht kan halen. Het vraagt van de overheid dat ze toegankelijk is, mensen proactief en in een vroeg stadium informeert, begrijpelijk communiceert en problemen zoveel mogelijk voorkomt.

Tegelijkertijd brengen we werkbezoeken aan betrokken ministeries, de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane en steken we ons licht op bij medewerkers in alle lagen van de organisaties. Ook hun ervaringen geven ons waardevolle inzichten. We zien de gevolgen van negatieve beeldvorming op hun werk, maar ook hun behoefte aan professionele ruimte om met trots te kunnen werken en van betekenis te zijn voor de samenleving. Vanuit het perspectief van de overheid kijken we hoe de uitvoeringsdiensten als lerende organisaties zelf invulling geven aan hun belangrijke taak om recht te doen aan mensen. Wat gaat er goed en wat kan of moet beter? Wat hebben de diensten daarbij zelf in de hand en waar liggen oorzaken elders in het systeem, zoals in wetgeving, (politieke) besluitvorming of aansturing?

## Dit werkprogramma

Dit werkprogramma bouwt voort op ons werk van de afgelopen twee jaar: de oriëntaties, verkenningen, onderzoeken, werkbezoeken en vele gesprekken die we gevoerd hebben met burgers, bedrijven, medewerkers en professionals.

Evenals in het werkprogramma van 2023 zijn wet- en regelgeving, rechtsbescherming, organisatiecultuur en sturing belangrijke aandachtsgebieden. We lichten dit in het volgende hoofdstuk toe. In het derde hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen op welke onderwerpen we ons in 2024 gaan richten. Het laatste hoofdstuk gaat over onze organisatie en begroting en wat er nodig is om onze ambities te realiseren.

# Vier aandachtsgebieden

In 2024 hebben we dezelfde vier aandachtsgebieden die richting geven aan ons toezicht op de domeinen belastingen, toeslagen en douane als in 2023. De aandachtsgebieden komen uit onze risicoanalyse en zijn: wet- en regelgeving, rechtsbescherming, organisatiecultuur en sturing. We beschrijven ze in dit hoofdstuk.

## Wet- en regelgeving

Fiscalisten, belastingadviseurs en sociaal raadslieden vertellen ons regelmatig hoe complex zij de wet- en regelgeving op het gebied van belastingen, toeslagen of douane vinden. Voor mensen die geen expert zijn op dit gebied zijn de regels nog moeilijker te begrijpen. Ook de uitvoeringsorganisaties worstelen met die complexiteit. Veel wetgeving blijkt bovendien niet aan te sluiten bij de levens van mensen.<sup>2</sup> Levens waarin van alles kan gebeuren en zich steeds veranderingen voordoen.

We agenderen de vereenvoudiging van wet- en regelgeving bij politiek en beleid en stimuleren dat die vereenvoudiging ook daadwerkelijk wordt aangepakt. We willen namelijk dat wet- en regelgeving beter uitvoerbaar is voor burgers, bedrijven en uitvoeringsdiensten. We stimuleren wetgever en beleidsmakers om binnen het stelsel aan oplossingen te werken. We willen laten zien hoe bepaalde wetgeving in de praktijk uitpakt voor mensen en tegen welke dilemma's de uitvoeringsorganisaties aanlopen. Ook kijken we of belangrijke signalen van de werkvloer van de uitvoering hun weg terug naar de wetgever vinden.

## Rechtsbescherming

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane hebben vergaande bevoegdheden, die ingrijpen in het leven van burgers en ondernemers. De rechten van burgers en bedrijven zijn beschermd doordat zij mogelijkheden hebben om op te komen tegen besluiten en handelingen van de overheid. Deze rechtsbescherming voor burgers en bedrijven moet in de wet goed geregeld zijn en vervolgens ook zo in de praktijk worden gebracht. Verschillende rapporten hebben laten zien dat de rechtsbescherming onvoldoende op orde is.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> De [Staat van de uitvoering 2022](#) legt de nadruk op complexiteit als voornaamste oorzaak van problemen in de publieke dienstverlening. Ook [Klem tussen balie en beleid](#) van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) constateert dat de complexiteit van wetgeving en stapeling van nieuw beleid grote problemen oplevert voor burgers, bedrijven, maar ook de uitvoeringsorganisaties.

<sup>3</sup> Zie onder andere [Burgers beter beschermd](#) uit 2021.

We willen bijdragen aan de verbetering van de rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Ons uitgangspunt is dat de uitvoeringsorganisaties zo vroeg mogelijk in het proces praktische rechtsbescherming moeten bieden. Dit betekent dat de diensten met goede processen, besluitvorming en communicatie voorkómen dat burgers en bedrijven onnodig in bezwaar moeten gaan of de gang naar de rechter moeten maken om hun recht te krijgen. We maken de kwetsbaarheden in wet- en regelgeving zichtbaar en kijken waar mensen in de praktijk in de knel komen. We willen achterhalen waarom dit gebeurt en geven aan waar de rechtsbescherming verbeterd en versterkt moet worden.

## Organisatiecultuur

De cultuur van een organisatie bepaalt in belangrijke mate hoe medewerkers hun werk doen. De afgelopen jaren hebben diverse onderzoeken uitgewezen dat verbetering op het gebied van gedrag en cultuur nodig is om de uitvoeringsorganisaties beter te laten functioneren.<sup>4</sup> Zo is het belangrijk dat medewerkers ervaren dat ze de tijd, (professionele) ruimte en middelen hebben om hun werk goed en mensgericht uit te kunnen voeren. Ook moet er ruimte zijn voor tegenspraak, om fouten te maken en om daarvan te leren.

We willen dat de organisaties waar wij toezicht op houden zich blijven richten op cultuurfactoren die de kwaliteit van het werk en de dienstverlening aan burgers en bedrijven bevorderen. We brengen daartoe in beeld welke cultuurfactoren ondersteunend zijn en welke belemmerend werken. Ook kijken we naar wat de diensten al doen om hun organisatiecultuur te veranderen en bespreken we welke mogelijkheden er zijn voor verdere verbetering.

## Sturing

De uitvoeringsorganisaties die onder ons toezicht vallen, hebben te maken met meerdere opdrachtgevers, uiteenlopende politieke besluiten en hoge maatschappelijke verwachtingen. De opdrachten aan de uitvoering wijzigen regelmatig en worden ook beïnvloed door internationale ontwikkelingen. Juist in een complexe en veranderlijke omgeving is een goede sturing nodig. Als deze niet op orde is, kan dit een doeltreffende en mensgerichte uitvoering in de weg staan.

We willen beleid, uitvoering en verschillende betrokken ministeries stimuleren om samen adequaat te sturen en bij te sturen in geval van belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. We hebben steeds specifieke aandacht voor leren, verbeteren en vooruitkijken. We kijken hoe de verschillende ministeries opdrachten aan de uitvoering geven en onderhouden.

<sup>4</sup> Zie onder andere [Rapport cultuuronderzoek Belastingdienst](#) van Deloitte uit 2020 en [Hoor de klok luiden](#) van FNV uit 2019.



Vervolgens gaan we na hoe de opdrachten door de uitvoering worden opgepakt en hoe de sturing op opdrachten intern verloopt. Hierbij vinden we het belangrijk dat degenen die opdrachten geven ook luisteren naar de ervaringen hiermee op de werkvloer. En dat is nodig: bij onze werkbezoeken horen we van medewerkers dat zij het moeilijk vinden om signalen over knelpunten in de uitvoering onder de aandacht te brengen bij beleid en opdrachtgevers.



# Wat we gaan doen in 2024

In dit hoofdstuk vertellen we waarop we ons in 2024 binnen de domeinen van belastingen, toeslagen en douane gaan richten. De aandachtsgebieden uit het vorige hoofdstuk komen hierin terug.

Om te beginnen richten we ons bij elk domein met een brede en verkennende blik op onderdelen van de taakuitvoering. Vervolgens benoemen we een aantal concrete onderwerpen waar we ons verder in gaan verdiepen. We zien bij deze onderwerpen risico's en knelpunten voor de publieke dienstverlening en de samenleving. Ze volgen uit (verkenningen op) onze aandachtsgebieden en ons toezicht in 2023. Ten slotte beschrijven we ontwikkelingen die we in 2024 blijven volgen.

Steeds kijken we wat het beste past bij onze rol als reflectieve toezichthouder. Dit betekent dat onze inzet per onderwerp varieert. We kunnen risico's en knelpunten tegenkomen die we nu nog niet kennen en die we ook willen oppakken. En we houden rekening met onderzoek van andere toezichthouders of kennispartners; waar mogelijk en nuttig zoeken we de samenwerking met hen op.

## Belastingen

### Brede blik: burgers en bedrijven centraal

De Belastingdienst heeft als taak om eerlijk en zorgvuldig belastingen te heffen en te innen. De Belastingdienst draagt met het uitvoeren van deze belangrijke overheidstaak bij aan een financieel gezond en veilig Nederland.

In de meerjarenvisie van de Belastingdienst staan burgers en bedrijven centraal.<sup>5</sup> De Belastingdienst vertaalt dit in activiteiten die zich richten op dienstbaarheid en echt luisteren naar de samenleving.<sup>6</sup> We willen breed verkennen hoe verschillende directies<sup>7</sup> invulling geven aan deze ambitie en welke knelpunten de Belastingdienst, burgers en ondernemers in de praktijk ervaren. We bestuderen de binnen de Belastingdienst uitgevoerde en geplande onderzoeken, activiteiten en programma's op het gebied van dienstverlening.

<sup>5</sup> Zie [Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025](#).

<sup>6</sup> Zie [Jaarplan 2023](#) van de Belastingdienst.

<sup>7</sup> Onze aandacht gaat met name uit naar de directies Midden- en Kleinbedrijf (MKB), Particulieren, Centrale Administratieve Processen (CAP) en Klantinteractie en Service (KI&S) vanwege hun directe relatie met burgers en MKB-ers.

We hebben hierbij bijvoorbeeld aandacht voor vroegsignalering en invordering in het kader van (corona)schulden. Daarvoor gaan we in gesprek, gaan we op werkbezoek en vragen we informatie op. En we vragen aan burgers, bedrijven en intermediairs die met de Belastingdienst te maken hebben hoe zij de dienstbaarheid ervaren en in hoeverre ze zich gehoord voelen.

## Verdiepen

In deze paragraaf beschrijven we twee onderwerpen waarvan we nu al weten dat we ons daar verder in gaan verdiepen in 2024.

### *Digitale toegang met DigiD*

Sinds 1 oktober 2022 is de Belastingdienst overgegaan naar tweefactorauthenticatie om in te loggen met DigiD. Dienst Toeslagen stapt hier per 1 januari 2024 op over. In 2023 zagen we bij onze bezoeken aan rechts- en belastingwinkels dat het gebruik van DigiD en de tweefactorauthenticatie voor veel mensen een te hoge drempel is. Een groep van 4,5 miljoen Nederlanders beschikt over onvoldoende digitale vaardigheden om gebruik te maken van de dienstverlening van het Rijk.<sup>8</sup> Bestaande oplossingen als de papieren aangifte of de hulp bij aangifte zijn ontoereikend om deze hele groep te helpen.<sup>9</sup> Steeds meer mensen dreigen hierdoor te worden buitengesloten.<sup>10</sup> We gaan samen met de mensen die deze uitdagingen ervaren en de betrokkenen aan de kant van de overheid op onderzoek. Eerst zoeken we met elkaar uit wat het gezamenlijke probleem is. Vervolgens geven we samen een aanzet tot oplossingen, zodat deze mensen hun belastingzaken en toeslagen weer zelf kunnen regelen of hierbij goed geholpen kunnen worden.

### *Aanpak van fraude*

We verdiepen ons in 2024 in het beleid en de uitvoering rondom de bestrijding van opzettelijke overtreding van regels. Er zijn aanwijzingen dat er handelingsverlegenheid bij de Belastingdienst is ontstaan, waardoor de handhaving door de Belastingdienst onder druk staat en signalen over mogelijke fraude blijven liggen.

Het recente verleden heeft laten zien dat het fout kan gaan. Bij risicoselectie werden sommige mensen vaker geselecteerd voor controle dan anderen, of mensen werden onterecht als fraudeur bestempeld, met alle gevolgen van dien. En ook nu nog komen er voorbeelden boven van (vermeende) discriminatie in de handhaving of het toezicht door de Belastingdienst.

<sup>8</sup> Zie de [Factsheet Wie bereikt de \(Rijks\)overheid niet?](#) van de Dienst Publiek en Communicatie uit 2022.

<sup>9</sup> Zie de [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties](#) van de Algemene Rekenkamer.

<sup>10</sup> Zie het rapport [Digitale identiteit vraagt veel van DigiD en eHerkenning](#) van de Algemene Rekenkamer uit 2023.

Tegelijkertijd is het voor het vertrouwen van de samenleving in de overheid belangrijk dat de Belastingdienst naleving kan bevorderen en voldoende ruimte voelt om mogelijke fraude te signaleren en te doen aanpakken. Ons toezicht richt zich op de vraag hoe de dienst zorgt voor een evenwichtige handelswijze hierin. We bedoelen hiermee dat er enerzijds sprake kan zijn van goede handhaving en dat er anderzijds geen mensen onterecht benadeeld worden.

### **Volgen van ontwikkelingen**

Er zijn politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die van invloed zijn op ons werk en die we de komende tijd blijven volgen.

#### *Vereenvoudiging fiscale stelsel*

Vanuit ons aandachtsgebied wet- en regelgeving volgen we de vereenvoudiging van het fiscale stelsel. Hoewel iedereen het erover eens is dat dit voor burgers, bedrijven én voor de uitvoering belangrijk is, blijkt het toch lastig om de ambitie van vereenvoudiging concreet te maken. In de aanloop naar verkiezingen en nieuwe coalitievorming vinden wij het belangrijk dat politiek en beleid concrete stappen blijven zetten.



### *Belangenbehartiger belastingen en toeslagen*

Eén van de maatregelen uit het vorige coalitieakkoord was het instellen van een laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp. In april 2023 hebben wij een adviesnota naar de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst gestuurd over de ontwikkeling van deze rechtshulp.<sup>11</sup>

Ook in 2024 blijven we in gesprek met betrokken partijen over deze ontwikkeling. Dat doen we, omdat een belangenbehartiger belangrijk is voor het versterken van de rechtsbescherming van belastingplichtigen. Bovendien kan de taakuitvoering van de belangenbehartiger raken aan ons werk.

## Toeslagen

### **Brede blik: het toeslagenproces vanuit burgerperspectief**

Dienst Toeslagen heeft de taak om toeslagen uit te keren en daarmee een aantal basisvoorzieningen voor mensen betaalbaar te maken. Het gaat om huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. De dienst kent jaarlijks circa 19 miljard euro toe aan 5,5 miljoen unieke huishoudens.<sup>12</sup> Het is belangrijk dat de toeslagen op tijd worden toegekend en dat mensen niet verrast worden door terugvorderingen.

In 2023 hebben we gezien dat verbetering van de dienstverlening hoog op de agenda staat bij Dienst Toeslagen. Zo is de dienst bezig met een programma om het niet-gebruik van toeslagen aan te pakken en voert zij campagnes om burgers te attenderen op het tijdig doorgeven van wijzigingen in de levenssituatie. We zijn positief over de ingezette koers van Dienst Toeslagen met aandacht voor de menselijke maat in alle fasen van het proces.<sup>13</sup>

Tegelijkertijd zijn we benieuwd wat burgers hier in de praktijk van merken en of de dienstverlening aansluit bij wat burgers daarvan mogen verwachten. We richten ons daarbij op alle fasen in het toeslagenproces die burgers (kunnen) doorlopen: het aanvragen, het doorgeven van wijzigingen, de definitieve toekenning, bezwaar & beroep en invordering. We zullen kijken naar de ervaring van burgers bij het doorlopen van dit proces. Ook spreken we periodiek met de dienst om te reflecteren op actuele ontwikkelingen, eventuele dilemma's en mogelijke incidenten.

<sup>11</sup> Onze adviesnota is opgenomen onder de [beslisnota's](#) bij de Kamerbrief d.d. 1 juni 2023 van de staatssecretarissen voor Fiscaliteit en Belastingdienst en Toeslagen en Douane.

<sup>12</sup> Zie [Recht doen, presteren en anticiperen in 2023, Jaarplan 2023](#) van de Dienst Toeslagen.

<sup>13</sup> Zie onze [Uitkomst verkenning financiële ondersteuning](#) uit 2023.

## Verdiepen

In 2024 verdiepen we ons voor toeslagen op het onderstaande onderwerp.

### *Uitvoeringstoets waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb)*

In 2023 hebben wij een verkenning uitgevoerd op het onderwerp financiële ondersteuning. Hieruit kwam naar voren dat invoering van nieuwe wet- en regelgeving weinig ruimte overlaat voor het structureel verbeteren van de dienstverlening van de Dienst Toeslagen.<sup>14</sup> Een belangrijke wetswijziging waar de Dienst Toeslagen de komende periode mee te maken krijgt, is het wetsvoorstel voor de versterking van de waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de Awb is de rechtsbescherming van burgers geregeld. Met de versterking van de waarborgfunctie wil de regering de rechtspositie van de burger bij overheidshandelen versterken, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht vergroten en de overheid meer responsief maken.<sup>15</sup> Uit de pre-consultatie van het wetsvoorstel kwam naar voren dat deze aanpassingen in de Awb een grote impact kunnen hebben op uitvoerende diensten. Met een uitvoeringstoets brengt Dienst Toeslagen die impact in kaart. We onderzoeken het proces rond deze uitvoeringstoets en hoe er in de afronding van het wetsvoorstel rekening wordt gehouden met de door de dienst ingeschatte gevolgen voor de uitvoering.

### **Volgen van ontwikkelingen**

Ook binnen het domein van toeslagen zijn er ontwikkelingen die van invloed zijn op ons werk en die we de komende tijd blijven volgen.

### *Hersteloperatie kinderopvangtoeslag*

Begin 2024 ronden wij ons onderzoek naar de hersteloperaties (kinderopvangtoeslag, fraudesignaleringsvoorziening en vermogensrendementsheffing) af. De hersteloperatie voor de kinderopvangtoeslag zal nog jaren duren. Wij blijven volgen hoe de leefwereld van gedupeerden en de systeemwereld van de overheid zich tot elkaar verhouden. Hierbij komen persoonlijke ervaringen van mensen en de dilemma's die spelen bij de uitvoering samen. Gezien het belang van een gerechtvaardigd herstel van vertrouwen in de overheid, blijven we de ontwikkelingen rondom de hersteloperatie kinderopvangtoeslag volgen.<sup>16</sup>

### *Toekomst toeslagenstelsel*

Het inmiddels demissionaire kabinet had zich in het coalitieakkoord de ambitie gesteld om de toeslagen af te schaffen. Het is een complex stelsel dat voor burgers niet is te overzien.<sup>17</sup> Diverse partijen hebben afgelopen jaren verkenningen uitgevoerd naar hoe het toeslagenstelsel in combinatie met de

<sup>14</sup> Zie de link in voetnoot 13.

<sup>15</sup> Zie wetsvoorstel [Versterking waarborgfunctie Awb](#).

<sup>16</sup> Zie ons signaal '[Levens in de wachtstand](#)' uit 2023.

<sup>17</sup> Zie onze [Knelpuntenbrief](#) uit 2023.



fiscaliteit aangepast zou kunnen worden. Toeslagen horen beleidsmatig bij andere ministeries dan het ministerie van Financiën. Dit vraagt om een consequente en gemeenschappelijke agenda. Ondertussen moeten verbeteringen binnen het huidige toeslagenstelsel ook op het netvlies blijven van politiek en beleid. Ook deze ontwikkeling blijven we volgen.



## Douane

### **Brede blik: de menselijke maat in de praktijk**

De Douane is een belangrijke schakel in de wereldwijde keten van handel en logistiek. Zij houdt toezicht op de in-, door- en uitvoer van goederen, heft en int invoerrechten, belastingen en accijnzen en handhaaft wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid, economie, gezondheid en milieu. De Douane beschermt hiermee de samenleving tegen onveilige en ongewenste goederen en draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van Nederland en de Europese Unie.

De Douane opereert in een dynamische omgeving. Dit komt onder meer door de sterke handelsgroei (E-commerce), geopolitieke ontwikkelingen en digitalisering. Ook heeft de Douane te maken met een groeiend takenpakket met verschillende opdrachtgevers. De Europese Commissie stelt in toenemende mate eisen aan de uitvoering van douanetaken. Personele ontwikkelingen (o.a. vergrijzing) en externe bedreigingen (ondermijning, cybercriminaliteit) leggen extra druk op de organisatie en haar medewerkers.

De Douane heeft in 2023 acties ingezet om de betekenis van het begrip 'de menselijke maat' voor het eigen handelen uit te werken.<sup>18</sup> We zijn benieuwd hoe de Douane dit in de praktijk vertaalt en wat bedrijven hiervan merken. We richten onze blik hiervoor op processen rondom heffing en invordering van douaneschulden en gaan in gesprek met zowel de werkvloer als met bedrijven.

In 2023 hebben we voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen een verkenning uitgevoerd op het gebied van organisatiecultuur. In 2024 zullen we ons ook richten op de organisatiecultuur van de Douane.

<sup>18</sup> Zie [Jaarplan 2023](#) van de Douane.





## Verdiepen

Ook bij de Douane is er een specifiek onderwerp waarin we ons in 2024 verdiepen.

### *De positie van bedrijven bij geschillen met de Douane*

Vanuit onze missie, recht doen aan mensen, verdiepen wij ons in 2024 verder in de rechtsbescherming van bedrijven in hun interactie met de Douane. Bij een eerste verkenning in 2022 haalden we signalen op bij medewerkers van de Douane en bij bedrijven en hun intermediairs. Bedrijven gaven aan last te hebben van de strikte toepassing van Europese douanewetgeving door de Douane. De Douane moet niet-ingevorderde invoerrechten aan de Europese Commissie (EC) compenseren wanneer zij zonder hun toestemming douaneschulden kwijtscheldt of vermindert. Om een financiële claim van de EC te voorkomen, lijkt de Douane daarom vaak door te procederen tot de hoogste instantie. Bedrijven hebben daardoor lang te maken met rechtsonzekerheid en maken hoge kosten voor rechtsbijstand. In 2024 willen we dit signaal nader onderzoeken en nagaan of hierin patronen te doorbreken zijn.

# Organisatie en begroting

In 2024 gaan we het derde jaar van ons bestaan als inspectie in. We zijn een organisatie in ontwikkeling en blijven bouwen aan onze identiteit en positie. Ons beeld van wat er speelt bij belastingen, toeslagen en douane wordt steeds scherper, zowel vanuit het perspectief van burgers en bedrijven als dat van de overheid.



## Ontwikkeling van ons toezicht

In het advies voor onze oprichting staat dat de reflectieve functie voorop moet staan in ons toezicht. Reflectief toezicht betekent dat we als inspectie als het ware boven de domeinen hangen om problemen en risico's in het systeem te zien, deze vervolgens te agenderen, te spiegelen en daarover het gesprek te voeren.

We zijn bewust een kleine toezichthouder die het leervermogen in de domeinen belastingen, toeslagen en douane wil versterken. We reflecteren ook op het effect van ons eigen toezicht, om te zien hoe we publieke belangen beschermen en publieke waarden creëren.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Zie onder meer het rapport [Toezien op publieke belangen](#) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2013 en [Toekomst van toezicht](#) van de Inspectieraad uit 2016.

Omdat het burgerperspectief nadrukkelijk onderdeel uitmaakt van onze opdracht<sup>20</sup>, blijven we burgers en ondernemers vragen naar hun ervaringen met de diensten. We bouwen aan onze kennis en expertise om burgers te betrekken bij ons toezicht. Ook zoeken we naar innovatieve manieren om de resultaten van ons toezicht toegankelijk te maken.

Zowel toezichthouders als wetenschappers houden zich bezig met de vraag hoe reflectief toezicht het beoogde effect bereikt. Wij zijn daarom aangesloten bij een project binnen het onderzoeksprogramma 'Vernieuwing van toezicht' van de Nationale Wetenschapsagenda. Doel van dat project is om toezicht en wetenschap samen te brengen rond de vraag hoe toezicht zich kan vernieuwen om publieke belangen te borgen.<sup>21</sup> Wat we tijdens dit project leren, passen we de komende jaren toe in ons eigen toezicht.

## Ontwikkeling van onze organisatie

In het werkprogramma van 2023 gaven we aan meer capaciteit nodig te hebben voor de uitvoering van ons toezichtwerk. We hebben inmiddels de ruimte gekregen om te groeien, van 23 FTE (peildatum 1 januari 2023) naar 35 FTE. Hiermee blijven we, zeker in vergelijking met andere toezichthouders, een kleine toezichthouder.<sup>22</sup> Maar voor ons is dit een forse groei die we weloverwogen en stapsgewijs doorlopen. Medio 2024 verwachten we op volle sterkte te zijn.

De groei en ontwikkeling van onze inspectie vragen iets van hoe we georganiseerd zijn. Daarom werken we aan een actualisatie van ons organisatie- en formatierapport en aan onze toezichtstrategie. Momenteel zijn we aangesloten bij de medezeggenschapsorganisatie van het ministerie van Financiën. In 2024 geven we onze eigen medezeggenschap vorm.

Binnen de begroting van het ministerie van Financiën is vanaf 2024 een bedrag van €6.391.000 per jaar beschikbaar gesteld voor de Inspectie belastingen, toeslagen en douane.

Naast voldoende middelen en expertise is het belangrijk dat onze onafhankelijkheid geborgd is en dat we directe en tijdige beschikking hebben over informatie die we nodig hebben voor ons toezicht. Beide zijn in onze ministeriële regeling vastgelegd. Uiteraard zijn we ook betrokken bij de ontwikkeling van de nieuwe Wet op de rijksinspecties waarin deze zaken voor alle rijksinspecties geregeld worden.

<sup>20</sup> [Toezicht als tegenkracht](#) uit 2020.

<sup>21</sup> Voor meer informatie, zie [Nieuwe toekenning binnen NWA vernieuwing van toezicht](#), NWO 2023.

<sup>22</sup> Voor meer informatie zie [Het inspectielandschap van Nederland](#).

## Tot slot

Dit werkprogramma begon met de manier waarop we invulling geven aan onze opdracht. Vanuit onze rol van aanjager richten we ons op wat er beter kan en waarom dat moet. Zo dragen we bij aan een overheid die het vertrouwen van mensen weer verdient. Een overheid die recht doet aan mensen.



Werken aan een  
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane**

23 oktober 2023

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

[www.inspectiebtd.nl](http://www.inspectiebtd.nl)

[contact@inspectiebtd.nl](mailto:contact@inspectiebtd.nl)