



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Werkprogramma

2023

Werken aan een
betrouwbare overheid

Voorwoord

We horen en zien veel als inspectie. Regelmatig gaan we het land in en zien we in de praktijk waar mensen mee te maken krijgen in hun contact met de overheid. Toch blijft zo'n dag waarop we bijvoorbeeld meelopen met sociaal raadslieden een confronterende ervaring. Mensen komen namelijk voortdurend in de knel met hun toeslagen of belastingen.

Vaak hebben de problemen te maken met de complexiteit van wet- en regelgeving. Het stelsel van belastingen en toeslagen is ingewikkeld. Niet iedereen kan uit de voeten met de (meestal digitale) manier waarop ze aangiften of aanvragen moeten doen. Mensen, en ook bedrijven, weten niet altijd waar ze recht op hebben, welke verplichtingen ze hebben of waarom ze te maken krijgen met terugvorderingen of naheffingen. En als er fouten worden gemaakt door henzelf of door de uitvoeringsdiensten, reageert de overheid vaak niet helpend. Ingewikkelde regels en een juridisch-bureaucratisch systeem, dat is Kafka in het kwadraat. Het is geen wonder dat burgers en bedrijven dan verstrikt kunnen raken.

Het perspectief van de samenleving en de ervaringen van mensen en bedrijven zijn belangrijk bij ons toezicht op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Er wordt ook buiten onze inspectie veel gesproken over het toepassen van de menselijke maat in het overheidsbeleid. In ons eerste jaar als inspectie zien wij in elk geval dat de uitvoeringsdiensten en Haagse beleidstorens hiervoor op volle toeren werken. Het valt wel op dat het lastig is om de ervaringen van mensen een serieuze plaats te geven in de ontwikkeling van beleid. Wij willen deze ervaringen als een rode draad door ons toezicht laten lopen en daarmee een bijdrage leveren aan betere wetgeving, beleid en uitvoering.

Dat is geen eenvoudige opdracht, zeker niet voor een nieuwe inspectie die officieel nog geen jaar oud is. En er is veel om rekening mee te houden. Bij de uitvoeringsorganisaties werken zo'n 35.000 mensen. De wet- en regelgeving en de aansturing zijn een samenspel van meerdere ministeries en veel regels voor de Douane komen tot stand in Brussel. De Belastingdienst, Toeslagen en Douane bevinden zich in een speelveld waarop ook andere toezichthouders, commissies en onderzoekspartijen actief zijn. Dat allemaal tegen de achtergrond van wat er in het verleden fout is gegaan. Ook voor ons is dit hele speelveld soms nog een doolhof waarin we onze weg zoeken. En waarin we steeds voor ogen houden hoe we het beste kunnen bijdragen aan verbeteringen, nu en in de toekomst.

We zijn vol energie van start gegaan. Onze eerste observaties en eerste onderzoek zijn gepubliceerd. We zijn druk bezig verkenningen uit te voeren op verschillende thema's. Geleidelijk aan krijgen we een beeld van de rol die we kunnen spelen en de meerwaarde die we kunnen hebben. Dit werkplan voor 2023 is daarvan het resultaat. Het laat zien op welke urgente, actuele thema's wij ons

toezicht richten, maar ook dat wij de komende jaren meer systematisch gaan kijken naar betere wetgeving en uitvoering, naar adequate rechtsbescherming en naar onderliggende thema's als aansturing en cultuur. Er is heel veel werk te doen, door ons, maar vooral ook door de diensten en de ministeries.

Het komende jaar gaan we aan de slag om onze plannen te concretiseren en uit te voeren. We zijn van plan te experimenteren met verschillende vormen van toezicht. We willen geen rapportenfabriek zijn. We zullen voortdurend zoeken naar de meest doeltreffende manier van opereren, scherp, soms wat rebels, maar altijd constructief. Het is een voorrecht om iedere dag een bijdrage te mogen leveren aan een beter functionerende overheid.

Bart Snels

Inspecteur-generaal



Inhoud

| | |
|-----------------------------------------------|----|
| Voorwoord | 1 |
| Inhoud | 3 |
| 1 Een nieuwe inspectie | 4 |
| 2 Ons toezicht | 6 |
| 2.1 Focus: thematisch en systeemgericht | 6 |
| 2.2 Thematisch toezicht in 2023 | 7 |
| Hersteloperaties | 7 |
| Risicoselectie | 8 |
| Financiële ondersteuning | 8 |
| 2.3 Systeemgericht toezicht in 2023 en daarna | 9 |
| Wet- en regelgeving | 9 |
| Rechtsbescherming | 9 |
| Organisatiecultuur | 10 |
| Sturing | 10 |
| 3 Organisatie en begroting | 11 |

Bijlage

Wederhoortabel over praktische aandachtspunten
(apart te downloaden op www.inspectiebttd.nl/werkprogramma2023)

1 Een nieuwe inspectie

Sinds 1 januari 2022 bestaat de Inspectie belastingen, toeslagen en douane officieel. Wij zijn in het leven geroepen om erop toe te zien dat mensen rechtvaardig worden behandeld als zij te maken hebben met belastingen, toeslagen of douanezaken. De afgelopen jaren is duidelijk geworden hoe groot de gevolgen voor mensen en bedrijven kunnen zijn wanneer er zaken structureel misgaan en de bescherming van rechten daarbij tekortschiet. Het is onze opdracht om met een onafhankelijke blik toezicht te houden op de domeinen van belastingen, toeslagen en douane. Van wetgeving tot en met de uitvoering.

Een groot deel van het publieke debat over onderwerpen op ons terrein gaat over wat er in het verleden verkeerd is gegaan. Wij richten onze blik ook op de toekomst en onderzoeken waar en waarom het knelt in het stelsel, wat de gevolgen zijn en hoe het beter kan. Wij signaleren, onderzoeken en agenderen. Voorop staat dat de betrokken partijen in het stelsel zelf verantwoordelijk zijn voor de nodige (structurele) verbeteringen. Hier spreken wij hen ook op aan.

Als inspectie houden we toezicht op het gehele stelsel van wetgeving, beleid en uitvoering en niet alleen op de losse schakels daarbinnen. We doen dit vanuit verschillende invalshoeken. De ervaringen van burgers en bedrijven zijn belangrijk in ons toezicht, evenals die van de medewerkers van de diensten.

De inspectie bevindt zich in een opbouwfase. We werken op verschillende manieren aan onze kennis- en informatiepositie. Zo zijn we in 2022 gestart met het opzetten van ons netwerk bij de organisaties waarop wij toezicht houden, bij maatschappelijke organisaties en bij burgers en bedrijven. We voeren doorlopend op veel plekken kennismakingsgesprekken, gaan op werkbezoek en halen signalen op. Tegelijkertijd doen we onderzoeken die zich in verschillende stadia bevinden: van oriëntatie tot veldwerk en publicatie. In 2023 werken we verder aan het vergroten van onze zichtbaarheid, bereikbaarheid en het benutten van onze netwerken om signalen uit zoveel mogelijk verschillende hoeken te kunnen verzamelen.

In de domeinen waarop wij toezicht houden, gebeurt ongelooflijk veel. Wij ervaren in de gesprekken die we voeren veel openhartigheid en betrokkenheid van medewerkers. Tegelijkertijd merken we als nieuwe toezichthouder dat medewerkers ons nog niet altijd weten te vinden of het spannend vinden om contact te hebben met de inspectie. We reserveren in 2023 tijd voor nadere kennismakingen en het verkrijgen van meer zicht op de domeinen.

Als nieuwe inspectie moeten we nog ontdekken met welke toezichtsactiviteiten we het meeste effect kunnen hebben. Soms is het genoeg om gesprekken te voeren of te faciliteren, experts bij elkaar te brengen, kennis te bundelen en te verspreiden, of lopende initiatieven te monitoren. In andere situaties kan het

nodig zijn om verdiepend onderzoek te verrichten en onze bevindingen te vertalen naar adviezen, aanbevelingen of andere interventies. Naast klassieke toezichtsactiviteiten, experimenteren we in 2023 met andere vormen van toezicht. Complexe problemen in het stelsel vragen om een breed palet aan toezichtsactiviteiten. We denken bijvoorbeeld aan actieonderzoek waarbij we meelopen in de praktijk van de diensten of van burgers en bedrijven. Of aan het samenstellen van (tijdelijke) denktanks met experts die het samen met ons mogelijk maken om snel en deskundig te reageren op een actuele situatie.

We hebben nog niet al onze ambities uit het werkprogramma van 2022 kunnen waarmaken. Een deel ervan zal doorwerken in 2023, het jaar waarin we stappen voorwaarts zetten. In dit werkprogramma lichten we op hoofdlijnen onze plannen voor 2023 toe.¹

¹ In een aparte bijlage hebben we de praktische aandachtspunten voor de uitvoering van het werkprogramma opgenomen, die door het ministerie zijn aangedragen.

2 Ons toezicht

Burgers en bedrijven hebben regelmatig te maken met de Belastingdienst, met Toeslagen of de Douane. Dit contact verloopt idealiter soepel, is van korte duur en naar ieders tevredenheid, maar het contact mondt ook wel eens uit in conflict, wantrouwen en (onnodige) financiële en emotionele consequenties. Dergelijke ervaringen ontstaan niet uit het niets; ze komen voort uit een heel systeem van actoren, regels en gedragingen. Vertrekpunt voor ons toezicht zijn concrete en actuele problemen in de uitvoering waar mensen en bedrijven tegenaan lopen. Vervolgens kijken we welke structurele factoren een rol spelen bij het ontstaan van die problemen. Hoe beter ons beeld is van de onderliggende oorzaken, hoe groter de effectiviteit van onze bijdrage om problemen te voorkomen en op te lossen. Met onze inzet stimuleren we betrokken partijen om maatregelen te nemen.

2.1 Focus: thematisch en systeemgericht

In de aanloop naar onze oprichting en in de eerste maanden van 2022 hebben we geluisterd naar ervaringen, beelden en visies van burgers, bedrijven, de diensten en vele andere betrokkenen. Onze eerste observaties bundelden we in de publicatie [Startpunt voor dialoog](#). Voor dit werkprogramma 2023 vulden we deze observaties aan met nieuwe signalen uit onze doorlopende gesprekken, inzichten uit onze eerste verkenningen en onderzoeken van onszelf en van anderen. De signalen hebben we doorgenomen in verschillende risicoanalysesessies om focus aan te brengen in de onderwerpen voor ons toezicht in het komende jaar. Dit resulteerde in een onderscheid naar toezicht op actuele thema's (thematisch toezicht) die nu onze aandacht vragen en toezicht waarbij het functioneren van het stelsel centraal staat en waarmee ontwikkelingen over meerdere jaren gevolgd kunnen worden (systeemgericht toezicht). Deze vormen van toezicht staan niet los van elkaar. Inzichten op de actuele onderwerpen kunnen ons meer vertellen over het functioneren van het stelsel. En omgekeerd kunnen inzichten over het functioneren van het stelsel ons toezicht op de actuele thema's verscherpen.

Met ons thematisch toezicht stimuleren we verbeteringen in het belang van burgers en bedrijven op korte termijn. We richten ons in 2023 op drie actuele onderwerpen waar de diensten een kerntaak vervullen. Deze drie onderwerpen hebben we gekozen wegens de maatschappelijke relevantie en de mogelijke impact op mensen en bedrijven in de komende periode. Het gaat om hersteloperaties, risicoselectie en financiële ondersteuning. We beschrijven deze onderwerpen in paragraaf 2.2. In onze werkwijze voeren we eerst verkenningen uit om de doelstelling van de toezichtsactiviteit op deze onderwerpen te verscherpen. Dit werken we vervolgens uit in plannen van aanpak, waarbij we

betrokkenen informeren. Deze plannen maken we daarna bekend via onze website en we stemmen onze activiteiten af met andere toezichthouders.

Met ons systeemgericht toezicht kijken we naar de dieperliggende oorzaken van problemen in het stelsel van belastingen, toeslagen en douane. Ons doel hierbij is om blijvende verbeteringen mogelijk te maken en toekomstige problemen te helpen voorkomen. Uit onze risicoanalyse komen vier aandachtsgebieden naar voren die belangrijk zijn voor de kwaliteit van de taakuitvoering binnen de domeinen belastingen, toeslagen en douane: wet- en regelgeving, rechtsbescherming, organisatiecultuur en sturing.

We lichten deze aandachtsgebieden toe in paragraaf 2.3. De problemen in het stelsel zijn niet in korte tijd opgelost en de benodigde aandacht voor deze dieperliggende oorzaken vergt een lange adem. In 2023 gaan we dit systeemgericht toezicht vormgeven.

Naast de uitvoering van specifieke toezichtsactiviteiten houden we continu onze ogen en oren open voor signalen. Het is noodzakelijk voor ons om te weten wat er leeft bij burgers en bedrijven, professionals en maatschappelijke organisaties. Zij vormen een belangrijke bron, evenals medewerkers van de diensten. We versterken onze kennispositie door te volgen met welke risico's en verbeteractiviteiten de actoren zelf al bezig zijn. Ook volgen we berichtgeving en onderzoeken van andere toezichthouders en kennisinstituten. Op basis van de signalen die we continu verzamelen, kunnen we tussentijds besluiten om op een bepaald incident of actuele situatie in te gaan. Dit vraagt dat we wendbaar en flexibel blijven binnen onze programmering.

2.2 Thematisch toezicht in 2023

Hersteloperaties

Door toedoen van de overheid hebben mensen schade geleden, zowel in financiële, praktische als in emotionele zin. Daarom zijn onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën operaties opgestart of in ontwikkeling om schade te herstellen. De hersteloperatie 'kinderopvangtoeslag' is de meest bekende, maar niet de enige. Zo is een regeling in de maak voor de gedupeerden van problemen met andere toeslagen, loopt er een onderzoek naar herstel voor gedupeerden van de fraudesignaleringsvoorziening (FSV-lijsten) en is er een hersteloperatie gaande voor de vermogensrendementsheffing (Box 3).

We zien dat deze hersteloperaties (grotendeels) bovenop de al uitdagende taken van de Belastingdienst en Toeslagen komen. Ook ontstaan in de uitvoering problemen, doordat de opdracht complex is en uitgangspunten lijkt te bevatten die niet naast elkaar passen. Zo gaan snelheid en zorgvuldigheid moeilijk samen, evenals



ruimhartigheid en het strikt toepassen van de juridische kaders. Dit alles bemoeilijkt het herstelproces van de betrokkenen.

Als inspectie zien we dat deze problemen samenkomen in de uitvoering. We willen uitzoeken welke oorzaken eraan ten grondslag liggen. Deze inzichten gebruiken we om betrokken partijen samen te brengen en hen te stimuleren de hersteloperaties te verbeteren. Op deze wijze dragen we met ons toezicht bij aan integraal (financieel, praktisch en emotioneel) herstel, in huidige en nieuwe operaties.

Risicoselectie

De verwerking van miljoenen belastingaangiften en toeslagaanvragen gaat grotendeels automatisch. Deze kunnen niet allemaal handmatig worden gecontroleerd. Daarom worden controles op basis van risicoselectie uitgevoerd. Ook de Douane gebruikt risicoprofielen bij het uitvoeren van zijn taken.

We hebben gezien dat risicoselecties kunnen leiden tot ongelijke behandeling. Sommige mensen en bedrijven werden onterecht stelselmatig gecontroleerd, met soms ingrijpende gevolgen. Er is sprake geweest van institutioneel racisme. In reactie op verschillende rapporten over risicoselectie, werken de Belastingdienst, Toeslagen en Douane momenteel aan beschermende voorwaarden bij risicoselectie.

We richten ons toezicht op de vraag hoe de diensten zorgen dat de (toekomstige) risicoselectie niet discriminerend uitpakt. Onderdeel daarvan is dat we het delen van kennis en het voeren van gesprekken faciliteren tussen experts, beleid en uitvoering over voorwaarden voor risicoselectie. Met ons toezicht willen we stimuleren dat (toekomstige) risicoselectieprocessen van de diensten rechtvaardig en functioneel zijn. We volgen daarbij de inzichten die de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening opdoet.

Financiële ondersteuning

De overheid ondersteunt burgers en bedrijven die het financieel moeilijk hebben. Bijvoorbeeld door middel van fiscale maatregelen en toeslagen. Juist in deze tijd van koopkrachtvermindering door onder meer hoge energieprijzen, inflatie en coronaschulden is deze financiële ondersteuning door de overheid van groot belang voor burgers en bedrijven.



We zien dat financiële ondersteuningsmaatregelen hun doel mis kunnen lopen. Burgers en bedrijven maken bijvoorbeeld geen gebruik van de regelingen (het zogeheten niet-gebruik) en voorzieningen, omdat zij de overheid niet meer vertrouwen en bang zijn voor terugvorderingen.

Of ze geven wijzigingen in hun inkomen of leefsituatie niet door omdat ze financieel klem zitten. Ondertussen lopen de processen van invordering en terugvordering door.

Hoe de ondersteuning uitpakt, wordt in de uitvoering pas goed zichtbaar. We richten ons toezicht op de wijze waarop de maatregelen zich vertalen in de uitvoering en op de uitvoering zelf, binnen onze domeinen. We gaan kennis bundelen en aanvullen over het niet-gebruik en de terugvordering van deze voorzieningen. We zoeken uit waar de knelpunten en mogelijke oplossingen in de uitwerking en uitvoering van de maatregelen zitten en signaleren en agenderen dit.

2.3 Systeemgericht toezicht in 2023 en daarna

Zoals hiervoor al gezegd, zijn de problemen op onze domeinen niet in korte tijd opgelost. De benodigde aandacht voor dieperliggende oorzaken vraagt een blik op de langere termijn. In 2023 houden we bij ons toezicht op de actuele onderwerpen oog voor deze oorzaken, die samenkomen in onze meerjarige aandachtsgebieden. Via ons in 2023 te ontwikkelen systeemgericht toezicht werken we de komende jaren ook aan onze kennis over deze aandachtsgebieden. Hieronder beschrijven we op welke aandachtsgebieden we dit toezicht richten.

Wet- en regelgeving

De kwaliteit van de wet- en regelgeving is belangrijk voor de uitvoering. De vormgeving, invoering, uitvoerbaarheid en (al dan niet bedoelde) effecten van wetgeving voor burgers en bedrijven zijn hiermee onderdeel van ons toezicht. Het huidige stelsel van belastingen en toeslagen is verouderd en te complex en de bedoeling van wet- en regelgeving lijkt steeds meer op de achtergrond te raken. Ook de (Europese) wetgeving, waar de Douane mee te maken heeft, is zeer complex en wordt strikt toegepast.

Met ons systeemgericht toezicht op dit aandachtsgebied willen we bereiken dat wet- en regelgeving beter uitvoerbaar wordt. Het is van groot belang dat de vereenvoudiging van wet- en regelgeving niet alleen op de agenda staat, maar ook daadwerkelijk wordt aangepakt.



Rechtsbescherming

Rechtsbescherming maakt het mogelijk om in een samenleving op te staan tegen besluiten en handelingen van de overheid. Verschillende rapporten hebben laten zien dat burgers en bedrijven beschermd moeten worden in de ongelijke machtsverhouding met de Belastingdienst, Toeslagen en Douane en dat deze bescherming in de uitvoering niet altijd optimaal functioneert. Verbetering is mogelijk door praktische rechtsbescherming in de uitvoering al beter te borgen,

zodat de gang naar de rechter niet onnodig plaatsvindt. Of door nieuwe rechtsbeschermingsmaatregelen in het leven te roepen. Maar ook door een goede taakuitvoering in de bezwaar- en beroepsfase wanneer het voorkomen van deze procedures niet mogelijk is. Met ons systeemgericht toezicht op rechtsbescherming stimuleren we een goede invulling hiervan in wetgeving en uitvoering.

Organisatiecultuur

Cultuur en gedrag binnen onze domeinen zijn van grote invloed op de kwaliteit van de uitvoering. Belangrijk daarbij vinden wij ruimte voor tegenspraak, leren en verbeteren, sociale veiligheid, verantwoordelijkheidsgevoel, werkbeleving en professionele ruimte. De diensten hebben te maken met grote veranderingen. Cultuuronderzoek laat nu onder meer zien dat medewerkers bij de diensten onder druk staan, er grote afstand is tussen verschillende lagen van de organisatie en dat angst bestaat om fouten te maken. Met ons systeemgericht toezicht brengen we in kaart welke maatregelen al worden genomen en wat er nodig is om voor blijvende verbetering te zorgen.

Sturing

Sturing gaat over hoe opdrachten aan en binnen organisaties in de praktijk tot stand komen, worden uitgevoerd, geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd. Daarvoor is rolopvatting, leiderschap, betrokkenheid en een gelijkwaardige relatie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer van belang. We kijken rond dit thema ook naar de samenwerking tussen departementen. Met ons systeemgericht toezicht op sturing stimuleren we het lerend vermogen en de samenwerking binnen het stelsel.

3 Organisatie en begroting

De inspectie is een nieuwe organisatie met nieuwe medewerkers, die elkaar en de domeinen waarop we toezicht houden verder gaan leren kennen. Om ons toezichtsterrein steeds beter te doorgronden, reserveren we in 2023 ruimte voor verdere oriëntatie en verdieping op onze domeinen. Het uitbouwen van onze netwerken bij de diensten, maatschappelijke organisaties, kennisinstituten en burgers en bedrijven is daar onderdeel van. Ook volgen we de bredere maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe wet- en regelgeving ter versterking van onze informatiepositie.

In 2023 bouwen we verder aan onze organisatie, onder meer op het gebied van personeel, bedrijfsvoering en kwaliteitszorg en -borging. Net als wij dat verwachten van de organisaties waar we toezicht op houden, willen we ook zelf een lerende organisatie zijn. Dit vraagt om continue aandacht voor evalueren, leren en verbeteren. We gaan tevens door op de ingeslagen weg met het verder vormgeven van onze toezichtstrategie en interventiepalet. Gezien de omvang van de domeinen waarop wij toezicht houden en de bewuste keuze voor een relatief kleine inspectie moeten we focus aanbrengen in ons toezichtwerk. Desondanks voorzien wij nu dat we voor de uitvoering van ons toezichtwerk meer capaciteit nodig zullen hebben.

Binnen de begroting van het ministerie van Financiën is voor de periode 2022-2026 jaarlijks € 4.479.500 beschikbaar gesteld voor de Inspectie belastingen, toeslagen en douane. Per 1 januari 2023 heeft de inspectie een verwachte bezetting van 23 FTE.



De inspectie is gehuisvest in De Hoftoren.

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

18 oktober 2022

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl