



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Werkprogramma

2026

Werken aan een betrouwbare overheid
die recht doet aan mensen

Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
1.1 <i>Het perspectief van de samenleving</i>	5
1.2 <i>Persoonlijk contact, duidelijkheid en rechtvaardigheid</i>	5
1.3 <i>Reflectief toezicht</i>	7
1.4 <i>Dit werkprogramma</i>	9
2. Meerjarige aandachtsgebieden	10
2.1 <i>Wet- en regelgeving</i>	11
2.2 <i>Rechtsbescherming</i>	12
2.3 <i>Organisatiecultuur</i>	14
2.4 <i>Sturing</i>	16
3. Toezicht op de domeinen	17
3.1 <i>Belastingen</i>	18
3.2 <i>Toeslagen</i>	19
3.3 <i>Douane</i>	21
4. Organisatie en begroting	22
4.1 <i>Onze mensen en middelen</i>	23
4.2 <i>Onze omgeving</i>	23

Voorwoord



Als inspectie brengen wij twee werelden samen. We staan in nauw contact met burgers en ondernemers aan de ene kant. Hun leefwereld vormt het startpunt van wat wij doen: toezicht houden op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Aan de andere kant bevindt zich de overheid, met wetten, dienstverlening en beleid. In ons werk kijken we hoe die twee werelden zich tot elkaar verhouden. Op die manier kunnen we de politiek en uitvoering een spiegel voorhouden: over wat goed gaat en wat beter kan.

Een mooi moment waarin die twee werelden samenkwamen, was afgelopen september, tijdens een ontmoeting tussen twee van onze medewerkers en de Bestuursraad van het ministerie van Financiën. Een ontmoeting waarin zij de stem van de samenleving niet alleen zichtbaar maakten, maar ook voelbaar. Problemen als machtsongelijkheid en angst voor de overheid kwamen in alle openheid voorbij, evenals een reeks veelbelovende initiatieven die de basis kunnen vormen voor oplossingen, en samenwerkingsverbanden waarbij lokale overheden en andere partijen de handen ineenslaan om het contact met mensen te verstevigen. Uiteindelijk gaat het erom dat de overheid er voor iedereen is, het begint altijd bij burgers en ondernemers.

Als inspectie staan we in verbinding met de wereld om ons heen, maar we zijn wel onafhankelijk. Waar systemen of patronen anders kunnen of moeten, benoemen we dat. Dat doen we vol overtuiging, gedreven als we zijn. Soms gaat het om dossiers met een lange voorgeschiedenis, denk alleen al aan de toeslagen-affaire. We leggen de vinger op de zere plek, altijd met een maatschappelijk doel en in verbinding en met begrip voor de medewerkers om wie het gaat. We zijn onafhankelijk, nieuwsgierig, betrokken, gedreven en soms een tikkeltje eigenwijs.

De stem van de samenleving laten we ook het komende jaar doorklinken in onze onderzoeken. Waar nodig agenderen we tussentijds problemen die we signaleren in het dagelijks contact dat burgers en bedrijven hebben met de diensten. We gaan een nieuwe kabinetsperiode tegemoet en we denken actief mee over actuele vraagstukken, zoals vereenvoudiging van regelgeving voor ondernemers en burgers en de uitvoering.

Tot slot kijken we ook goed naar wie wij zelf zijn. Eind 2026 maken we de balans op van ons eerste lustrum: met aandacht voor de diensten waarop wij toezicht houden en onze plek daarin.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van ons nieuwe werkprogramma.

Bart Snels
Inspecteur-generaal

1. Inleiding

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) is in 2021 opgericht en in 2022 gestart.

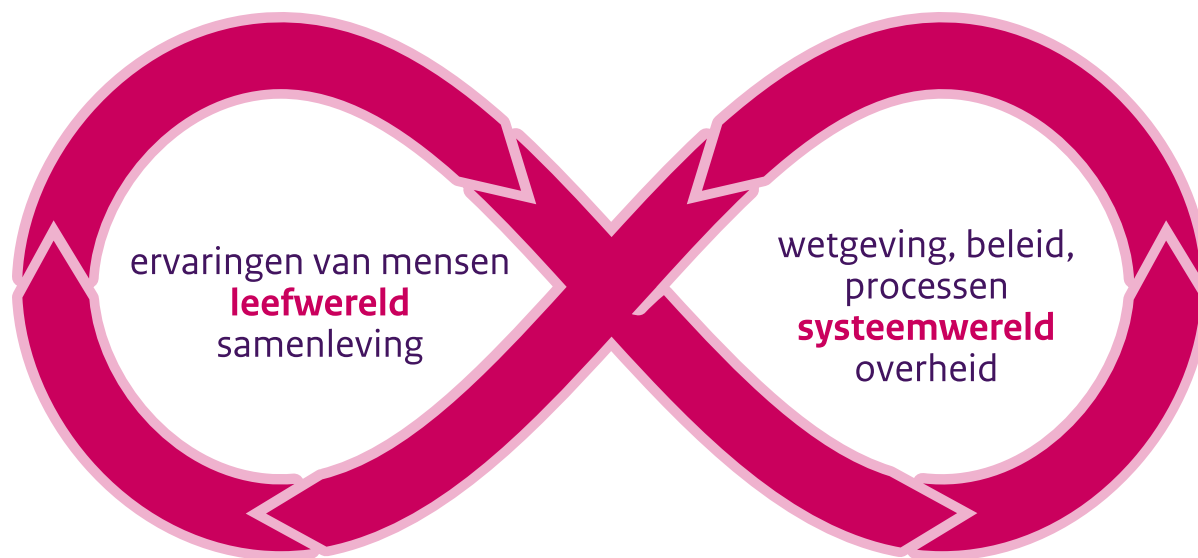
De directe aanleiding voor onze oprichting waren de toeslagenaffaire en het ongeoorloofd werken met, en het delen van gegevens van burgers in, het systeem Fraude Signalering Voorziening (FSV). Als inspectie werken we aan een betrouwbare overheid die recht doet aan mensen, dat is onze missie. We streven naar een overheid die bij alles wat zij doet zich bewust is van het effect op mensen en bedrijven. Zo willen we eraan bijdragen dat burgers en ondernemers krijgen waar ze recht op hebben, eenvoudig kunnen voldoen aan hun verplichtingen én daarbij fatsoenlijk worden behandeld als zij te maken hebben met belastingen, toeslagen en douanezaken.

1.1 Het perspectief van de samenleving

We kijken met ons toezicht zowel in de leefwereld van mensen als in de systeemwereld van de overheid en hoe deze werelden zich tot elkaar verhouden. In de leefwereld draait het om de ervaringen van mensen als ze te maken hebben met belastingen, toeslagen en douane: wat zij meemaken, voelen en nodig hebben. In de systeemwereld draait het om hoe de overheid haar wetten, beleid en dienstverlening hierop heeft georganiseerd of aanpast: de regels, procedures en structuren. Door beide werelden in ons toezicht te betrekken, kunnen we beoordelen

of het systeem (wetten, beleid en dienstverlening) en de praktijk (dat wat mensen verwachten en nodig hebben) goed op elkaar aansluiten.

Het leggen van de verbinding tussen de leef- en systeemwereld is een continu proces (zie figuur 1¹). Dit begint bij het ophalen van ervaringen van mensen, om deze vervolgens te spiegelen aan wetten, beleid en dienstverlening en waar nodig verbeteringen te stimuleren en vervolgens opnieuw kijken hoe dit in de samenleving uitpakt.



Figuur 1 Verbinding tussen leefwereld en systeemwereld

¹ Deze figuur ontleen wij aan een lemniscaat van Movisie dat is bedoeld voor het meenemen van ervaringskennis in beleid, zie [Ervaringskennis in beleid](#) uit 2024.

We streven ernaar dat de overheid zelf voldoende in staat is om signalen uit de samenleving op te vangen en te vertalen naar verbeteringen in het systeem. Dit past bij een responsieve rechtsstaat met een overheid die luistert. Dat betekent niet dat de burger altijd krijgt wat hij of zij wil, maar het betekent wel dat mensen merken dat ze serieus worden genomen.² We kijken met ons toezicht dus ook of de overheidsorganisaties binnen de domeinen belastingen, toeslagen en douane zelf de ervaringen van burgers, bedrijven of ondernemers goed in beeld hebben. Hoe zorgen zij ervoor dat ze steeds de vinger aan de pols houden? En lukt het om beleid, regels en procedures vervolgens daarop aan te passen?

² Zie het artikel [Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?](#) van Michiel Scheltema in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht uit 2015.





1.2 Persoonlijk contact, duidelijkheid en rechtvaardigheid

Zoals hierboven beschreven is de leefwereld van mensen belangrijk in ons toezicht. Dat betekent dat we ons verdiepen in de positie van mensen die te maken krijgen met belastingen, toeslagen of douanezaken. Welke gevolgen heeft overheidsbeleid voor mensen? Wat zijn hun ervaringen en hoe gaan zij hiermee om? Om hiervan een beeld te krijgen, trekken we de samenleving in en halen we een breed scala aan ervaringen, kennis en inzichten op over hoe het anders kan en moet en wat goed gaat.

Een terugkerend thema in onze gesprekken in de samenleving is het machtsverschil tussen overheid en de burger of ondernemer. Mensen vragen aandacht voor de ingrijpende invloed die de overheid op hun leven kan uitoefenen en geven tegelijkertijd aan een grote afstand tot deze overheid te ervaren door de manier waarop de overheid zich opstelt en handelt. Het verschil in macht brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee voor de overheid, om het goede te doen en om mensen daarbij goed te behandelen. En daarbij geen onderscheid te maken tussen mensen op grond van (een veelheid van) factoren zoals gender, etniciteit, sociale klasse of religie.

In onze gesprekken signaleren wij drie behoeftes in de samenleving:

- De behoefte aan persoonlijk contact met de overheid. Daar waar we zien dat de overheid dit persoonlijke contact weer laagdrempelig organiseert, vertellen mensen ons over indrukwekkende verbeteringen op meerdere welzijnsvlakken zoals gezondheid, (digitale) vaardigheden en financiën.
- De behoefte om te weten waar je aan toe bent. Door de complexiteit van stelsels en door veranderingen in beleid weten burgers en ondernemers vaak niet waar ze aan toe zijn. Ook heerst het gevoel dat tussentijds de regels veranderen. In reactie daarop kunnen mensen afstand nemen van de overheid, en daarmee ook van hun rechten, door bijvoorbeeld geen gebruik te maken van toeslagen.
- De behoefte aan een rechtvaardige overheid. Mensen ervaren regelmatig dat bij problemen, zoals terugvorderingen, boetes en schulden, de overheid niet streeft naar een passende oplossing. In plaats daarvan vinden ze een overheid tegenover zich die zich beroept op regels en procedures en het aan laat komen op dwang of een juridisch conflict.

1.3 Reflectief toezicht

We zijn als inspectie opgericht om reflectief toezicht te houden. We houden uitvoering, beleid en politiek een spiegel voor. We leggen geen sancties op, maar willen voor verandering zorgen door problemen en risico's voor burgers en ondernemers binnen de domeinen belastingen, toeslagen en douane te signaleren, onderzoeken en agenderen. En door aan te geven waar kansen voor verbetering liggen.

Zo vroegen we in de afgelopen jaren aandacht voor wat de Belastingdienst doet om (betalings)problemen of schulden te voorkomen of mensen zo vroeg mogelijk te helpen, namen we de werkwijze van Dienst Toeslagen bij de invordering van toeslagen onder de loep, en doen we onderzoek naar de rechtsbescherming van ondernemers bij geschillen met de Douane.

We kijken niet alleen naar wat er gebeurt bij de uitvoeringsdiensten, maar ook naar hun politieke en bestuurlijke omgeving. Als er bijvoorbeeld wetten worden gemaakt die zeer ingewikkeld zijn, is het voor de uitvoeringsdiensten niet eenvoudig om burgers of bedrijven goed van dienst te zijn.



1.4 Dit werkprogramma

Dit is ons vijfde werkprogramma. Bij onze oprichting was het advies was om na vijf jaar te bezien hoe het er in de domeinen belastingen, toeslagen en douane voor staat en op welke manier de inspectie haar opdracht vervult. Daarom presenteren we begin 2027 een beschouwend document over de stand van zaken in de domeinen, bekeken vanuit onze missie. We blikken per domein terug op de belangrijkste inzichten uit ons toezicht van de eerste vijf jaar én kijken vooruit naar de onderwerpen die de komende periode aandacht nodig hebben. Met dit 'stand-van-zaken rapport' in gedachten maken we in dit werkprogramma enkele keuzes voor de onderwerpen waar we dit jaar in ons toezicht naar zullen kijken.

Leeswijzer

In ons toezicht kijken we vanuit vier meerjarige aandachtsgebieden (wet- en regelgeving, rechtsbescherming, organisatiecultuur en sturing). In hoofdstuk 2 geven we hier meer toelichting bij. In hoofdstuk 3 beschrijven we ons domeintoezicht, door voor belastingen, toeslagen en douane aan te geven waar we ons 2026 in ieder geval op gaan richten. Op basis van de inzichten en signalen die we gedurende het jaar verzamelen, kunnen hier onderwerpen bij komen of wijzigingen in optreden. In hoofdstuk 4 schetsen we de ontwikkeling van onze organisatie en geven we informatie over onze mensen en middelen.



2. Meerjarige aandachtsgebieden

In ons toezicht laten we ons leiden door vier meerjarige aandachtsgebieden. Aan de hand van deze aandachtsgebieden krijgen we zicht op dieperliggende oorzaken van risico's en problemen. Op die manier willen we blijvende verbeteringen mogelijk maken en toekomstige problemen helpen voorkomen.



2.1 Wet- en regelgeving

De totstandkoming en kwaliteit van wet- en regelgeving zijn belangrijk in ons toezicht. Wetten en regels hebben een bepaald doel en brengen verplichtingen met zich mee. Maar ze moeten burgers en bedrijven ook beschermen tegen willekeur en onrecht, ze moeten goed uitvoerbaar zijn en ze moeten in samenhang met andere wetten en regels leiden tot voorspelbare uitkomsten. We lichten er drie kernpunten uit voor wet- en regelgeving: betrek de samenleving, betrek de uitvoering en vereenvoudig regels en wetten.

Allereerst is belangrijk dat de overheid oog heeft voor hoe wetten en regels in de praktijk uitpakken. Onder andere burgers, bedrijven en maatschappelijke dienstverleners kunnen daar waardevolle informatie over geven. De overheid kan die informatie op haar beurt gebruiken bij het aanpassen van beleid of het opstellen van nieuwe regels. Wij kijken hoe de overheidsorganisaties binnen de domeinen belastingen, toeslagen en douane ervaringskennis ophalen en verwerken. En hoe ze ervoor zorgen dat ze een zo breed en realistisch mogelijk beeld krijgen.

Ook in de uitvoering kunnen problemen in wet- en regelgeving aan het licht komen, bijvoorbeeld door complexiteit in de stelsels³ en hardheden in

de wet die het moeilijk maken om de menselijke maat toe te passen. Het is daarom belangrijk dat de wetgever en beleidsmakers hierover in gesprek gaan met de uitvoering en signalen hierover vanuit de uitvoering serieus nemen.

Tot slot, de regels en wetten rond toeslagen en belastingen zijn erg ingewikkeld. Niet alleen de uitvoering heeft hier last van, maar het zorgt ervoor dat veel mensen moeilijk hun weg kunnen vinden in alle voorzieningen en regelingen. Vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel is daarom essentieel. Deze vereenvoudiging van de stelsels is een zaak van lange adem. Daarom vinden wij het belangrijk om vereenvoudigingen die nu al mogelijk zijn, stapsgewijs door te voeren. In december 2024 publiceerden we ons voorstel voor de jaarlijkse behandeling van een vereenvoudigingsplan: ritme in vereenvoudiging.⁴ In 2025 is het voorstel op diverse tafels besproken, met de publieke dienstverleners, de ambtelijke top en het kabinet. En het heeft in de Tweede Kamer geleid tot een unaniem aangenomen motie voor een jaarlijks vereenvoudigingsplan. Ook de Algemene Rekenkamer sloot zich aan bij dit idee voor een jaarlijkse opruimbeurt voor ingewikkelde regelgeving.⁵ Eerder adviseerde de Algemene Rekenkamer al over het toepassen van de menselijke maat door parlement, ministeries en uitvoeringsorganisaties bij onbedoelde effecten door ingewikkelde regelgeving.⁶ In 2026 blijven we de ontwikkelingen nauwlettend volgen.

3 Zie het rapport [Feiten en effecten wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties](#) uit 2025 waarin PwC constateert dat er de afgelopen jaren bij uitvoeringsorganisaties een verzwaring van uitvoeringstaken heeft plaatsgevonden. De verzwaring komt door 147% meer regels, 88% meer uitzonderingen per regel en 105% meer verwevenheid van regels. De effecten laten zich meetbaar zien in de uitbreiding van het aantal medewerkers en de dalende productiviteit in de uitvoering. Met name de toegenomen complexiteit van wetten en regels door de stapeling van uitzondering op uitzondering maakt het werk van de uitvoerders arbeidsintensiever.

4 Zie onze handreiking [Ritme in vereenvoudiging](#).

5 Zie het rapport [Staat van de rijksverantwoording 2024](#) van de Algemene Rekenkamer uit 2025.

6 Zie het rapport [Grip op menselijke maat](#) van de Algemene Rekenkamer uit 2024.

2.2 Rechtsbescherming

Rechtsbescherming gaat over de mogelijkheden die burgers hebben om te krijgen waar zij recht op hebben in hun contact met de overheid. Een goede rechtsbescherming staat daarom centraal in ons toezicht.

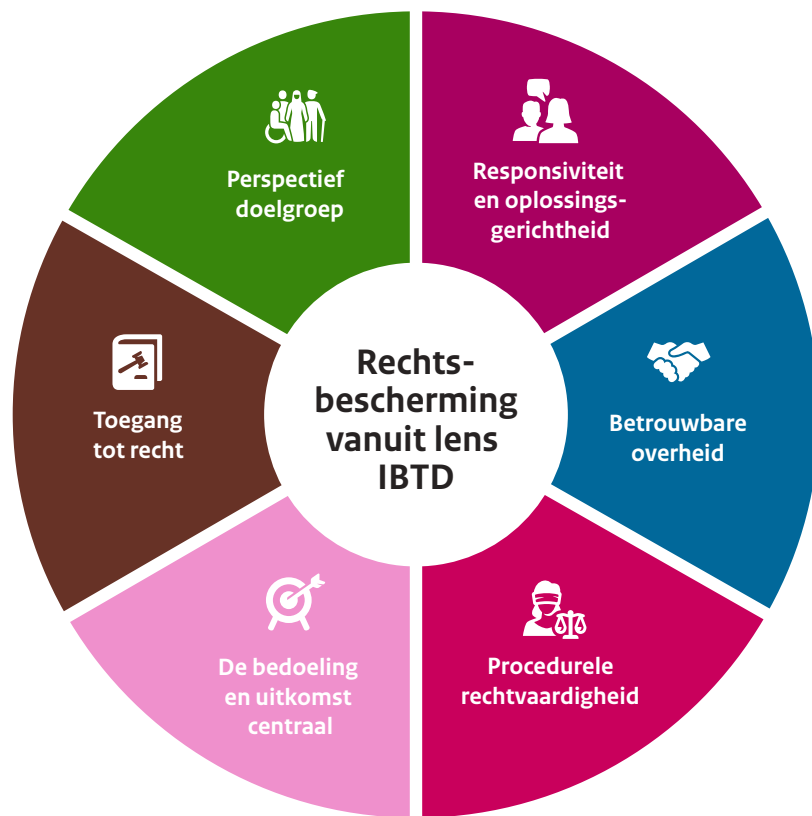
Ons algemene uitgangspunt is dat goede rechtsbescherming voor burgers en bedrijven goed in de wet geregeld moet zijn én op een goede manier in praktijk moet worden gebracht. Het zorgt er niet alleen voor dat burgers hun rechten kunnen halen, maar ook dat de overheid mensen fatsoenlijk behandelt en voortdurend leert en bijstuurt om structurele fouten te voorkomen. Nog te vaak wordt rechtsbescherming vrij smal en beperkt ingevuld, namelijk uitsluitend juridisch, met formele procedures die in werking treden als mensen het niet eens zijn met een besluit of handeling door de overheid. Natuurlijk is deze vorm van rechtsbescherming op momenten dat er onenigheid is van groot belang, maar het is niet voldoende. Een goede rechtsbescherming is breder van inhoud en meer proactief, gericht op het voorkomen van conflicten. Ook is er bij goede rechtsbescherming oog voor de ongelijke machtsverhouding tussen overheid en burger of ondernemer. Mensen moeten krijgen waarop zij recht hebben en gemakkelijk aan hun plichten kunnen voldoen. In deze bredere invulling staat dus rechtvaardigheid voorop en niet de letter van de wet.

Dit betekent dat rechtsbescherming ook niet alleen van de afdeling bezwaar en beroep of de rechter is. Het is een waarde die een rol moet spelen bij veel meer onderdelen van het werk van de overheid. Goede rechtsbescherming vereist onder meer een goede communicatie en dienstverlening, zodat mensen zich gehoord voelen en de uitkomst kunnen

begrijpen. Het vereist ook dat de overheid bij mogelijke geldproblemen van burgers en bedrijven verantwoord omgaat met betaalverplichtingen zoals boetes, correcties, aanslagen en betalingsregelingen. En waar nodig ook vroegtijdige hulp geeft om (ergere) problemen te voorkomen.⁷ En als er dan toch een probleem of formeel geschil is, is het belangrijk dat de overheid een begripvolle en responsieve houding toont en haar bevoegdheden op een verantwoorde manier inzet.



⁷ Zie het rapport [Burgers beter beschermd](#) van de Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken uit 2021.



Figuur 2 Rechtsbescherming volgens de IBTD

In ons toezicht streven wij naar deze bredere invulling van rechtsbescherming. Figuur 2 vat samen wat hierbij voor ons de zes belangrijkste toetsstenen zijn. Goede rechtsbescherming betekent voor ons het volgende:

1. Het perspectief van burgers en bedrijven is het startpunt van dienstverlening op het gebied van belastingen, toeslagen en douane, zodat die zo veel mogelijk aansluit op hun capaciteiten en behoeften;
2. Een responsieve houding, zodat problemen waar mogelijk voorkomen worden en anders zo snel mogelijk worden opgelost;
3. Een betrouwbare overheid die zich bewust is van haar positie en verantwoordelijkheden naar de buitenwereld;
4. Procedurele rechtvaardigheid, zodat burgers zich gehoord en gezien voelen in hun contact met de overheid;
5. Een overheid die de bedoeling centraal zet zodat uitkomsten rechtvaardig zijn en niet alleen rechtmatig;
6. Een goede toegang tot het recht, zodat dit niet alleen een papieren procedure is, maar één die ook recht doet aan het echte probleem.

Tegengaan van discriminatie

In ons werkprogramma van 2025 benadrukten we het belang van het tegengaan van discriminatie binnen de domeinen waarop wij toezicht houden. Ondertussen heeft de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme met de door haar ontwikkelde Discriminatietoets Publieke Dienstverlening een pilot begeleid waarbij de Gemeente Arnhem, de Douane en DUO deze toets toepasten. Met de toets kunnen overheidsorganisaties zelf achterhalen waar en hoe er risico's op (institutionele) discriminatie ontstaan in hun dienstverlening.⁸

Wij zijn benieuwd naar de ervaringen van de Douane met de toets. We gaan over de lessen in gesprek en betrekken daarbij ook de domeinen belastingen en toeslagen. De organisaties van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, de Staatscommissie, de Nationale Ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens raadplegen wij bij onze activiteiten voor hun inzichten.

⁸ Er zijn recent meer instrumenten uitgekomen. De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme bracht in 2025 de checklist voor werkgevers uit, zie: [Effectief discriminatie voorkomen en aanpakken onder het eigen personeel en ten aanzien van sollicitanten](#). Het College voor de Rechten van de Mens bracht in 2025 het [Toetsingskader risicoprofilering](#) uit. Het gebruik van risicoprofilering brengt serieuze risico's op discriminatie mee. Het toetsingskader helpt instanties die zich bezighouden met controles op naleving van regels om hierbij de juiste keuzes te maken.

2.3 Organisatiecultuur

De cultuur binnen een organisatie heeft grote invloed op hoe medewerkers zich gedragen en hoe zij hun werk (kunnen) doen. Hun gedrag kan impact hebben op burgers en bedrijven. Daarom hebben we in ons toezicht blijvend aandacht voor gedrag en cultuur. Wat doen de diensten concreet op het vlak van gedrag en cultuur en wat zijn de effecten hiervan?

In ons werkprogramma van 2025 hebben we acht cultuurthema's beschreven⁹ waar kansen liggen voor verbetering en die blijvend onze aandacht hebben:

1. Psychologische veiligheid
2. Vertrouwen
3. Ervaren uitvoerbaarheid
4. Machtsafstand
5. Helderheid in visie en prioritering
6. Voorbeeldgedrag top en leidinggevenden
7. Rationalisaties
8. Sociale normen

Net als vorig jaar hebben we in 2026 extra aandacht voor psychologische veiligheid. Wij vinden psychologische veiligheid op de werkvloer zo belangrijk, omdat het een randvoorwaarde is voor een lerende overheid. Psychologische veiligheid betekent dat als er dingen niet goed gaan, medewerkers dat openlijk kunnen melden en bespreken zonder dat zij daarbij hoeven te vrezen voor hun persoonlijke positie of reputatie. Ook voor organisaties geldt: men leert het meest van fouten. In een

⁹ Zie ons [Werkprogramma 2025](#).

professionele organisatie wordt het benoemen van wat er verkeerd gaat dus niet afgestraft, maar juist aangemoedigd. Het biedt immers een kans op verbetering.

Ook richten we ons verder op voorbeeldgedrag. Daarbij gaat het om de vraag in hoeverre leidinggevenden het goede voorbeeld geven, in lijn met de normen en visie van de organisatie om invulling te geven aan de menselijke maat en rekening te houden met het perspectief van de burger.

De afgelopen jaren brachten wij het thema organisatiecultuur in afzonderlijke gesprekken onder de aandacht bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen, de Douane en het ministerie van Financiën. In 2026 kijken we ook hoe gedrag en cultuur terugkomen in de relatie tussen uitvoering, politiek, opdrachtgevers en samenleving.

Een lerende overheid

Wij bevorderen dat de organisaties waarop wij toezicht houden voortdurend blijven leren. Daarbij gaat het ten eerste om hun eigen functioneren. Wat zijn de gevolgen en effecten van hun eigen handelen en hoe kunnen ze daarin verbeteringen aanbrengen? Dat betekent dat medewerkers de ruimte moeten hebben om zaken aan de orde te stellen, met steun van leidinggevenden, dat er wordt geluisterd en dat dit leidt tot verbeteringen. Ten tweede gaat het daarbij om leren over de omgeving. Wat speelt er in de buitenwereld? Een lerende organisatie staat in contact met de samenleving en zorgt dat ze deze kennis gebruikt in haar werk.



2.4 Sturing

De organisaties in de domeinen waar wij toezicht op houden, hebben te maken met een veelheid aan opdrachten en verwachtingen die van verschillende kanten op hen af komen. Met het aandachtsgebied sturing richten we ons op de wijze waarop de spelers en organisaties binnen de domeinen elkaars gedrag beïnvloeden en sturen. Hierbij staat hen een breed palet van middelen ter beschikking. Denk aan formele regels, opdrachten of afspraken, toewijzing van budgetten, specifieke programma's of verbetertrajecten, en regels voor waardering en beloning. Bij goede en effectieve sturing is er altijd sprake van een gezonde wisselwerking tussen verschillende spelers. Hierbij horen ook allerlei vormen van toetsing en terugkoppeling, zoals formele consultatie, uitvoeringstoetsen of evaluaties. Deze kunnen weer leiden tot bijsturen, bijvoorbeeld door aanpassing van regels, opdrachten of afspraken. Met aandacht voor sturing willen we bijdragen aan een lerende overheid die in staat is om haar belangrijke en unieke taken en diensten doeltreffend en mensgericht uit te voeren.

Binnen dit aandachtsgebied spitsen we toe op twee onderwerpen. Ten eerste willen we meer zicht krijgen op hoe de uitvoeringsdiensten binnen de domeinen worden aangestuurd. Zij hebben vaak te maken met meerdere opdrachtgevers, uiteenlopende politieke besluiten en hoge maatschappelijke verwachtingen. Zo'n complexe en veranderlijke omgeving vereist goede en eenduidige sturing, waarbij rekening wordt gehouden met wat de uitvoeringsdiensten aankunnen. Wij zullen daarom in ons toezicht regelmatig vanuit het perspectief van de uitvoeringsdiensten bekijken hoe hun aansturing en toerusting plaatsvindt.¹⁰ Daarbij kijken we ook in hoeverre de uitvoering (op tijd) betrokken wordt bij nieuw beleid, aanpassingen of nieuwe opdrachten.

Ten tweede willen we weten in hoeverre actief wordt gestuurd op het betrekken van burgerperspectief in de relevante processen bij belastingen, toeslagen en douane. Vaak zijn de juridische en financieel-economische belangen goed vertegenwoordigd in deze processen, maar hoe zit het met het belang van dienstbaarheid aan burgers, bedrijven en samenleving? Wordt hun perspectief meegenomen bij besluiten? In welke mate wordt daarop gestuurd? De inzichten die wij opdoen maken we niet alleen bespreekbaar binnen de domeinen waarop we toezien maar ook breder binnen de overheid, om verbeteringen in gang te zetten.

¹⁰ In de woorden van het rapport [Toezicht als tegenkracht](#) uit 2020 dat de basis voor de oprichting van de inspectie vormt, pagina 18: "Een kwalitatief goede toezichthouder kan als onafhankelijke derde de uitvoerder aanspreken, maar ook signaleren dat verwachtingen over een goede taakuitoefening niet realistisch zijn, omdat de condities hiervoor door de eigenaar of opdrachtgever niet goed vervuld zijn".

| 3. Toezicht op de domeinen

In dit hoofdstuk bespreken we per domein waar ons toezicht zich het komende jaar op richt. Daarbij kijken we naar actuele ontwikkelingen en naar uitdagingen, risico's en knelpunten.

We staan in ons werk doorlopend in contact met de (uitvoerings) diensten en andere relevante spelers in de domeinen belastingen, toeslagen en douane.



3.1 Belastingen

Toezicht op inzet van bevoegdheden

Het komende jaar richten we onze aandacht onder meer op bevoegdheden van de Belastingdienst. De Belastingdienst beschikt over een reeks van verstrekende bevoegdheden. Die kunnen ingrijpend zijn voor burgers en bedrijven. Denk aan het uitdelen van boetes, het invorderen van geld, het beslag leggen op loon of uitkering, maar ook het delen van informatie met andere overheidsorganisaties.

Een bevoegdheid hebben betekent dat je iets mag doen. Maar het betekent niet dat je dat ook altijd moet doen. Juridisch kan het rechtmatig zijn om een bevoegdheid in te zetten, maar moet je het ook altijd willen? Voor de samenleving is het van belang dat de Belastingdienst zijn bevoegdheden op een verantwoorde manier inzet.

Wij zijn benieuwd hoe de Belastingdienst afwegingen maakt bij het inzetten van bevoegdheden. Onderdeel daarvan kan zijn of er sprake is van evenredigheid. Worden de gevolgen voor burgers en bedrijven in kaart gebracht voordat een bevoegdheid wordt ingezet? Bij het inzetten van bevoegdheden moet er sprake zijn van effectieve rechtsbescherming. De menselijke maat en een verantwoorde inzet van bevoegdheden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Komend jaar richten wij ons toezicht binnen het domein belastingen daarom onder andere op de vraag hoe de

Belastingdienst zijn bevoegdheden inzet. Wij letten daarbij op hoe de Belastingdienst leert van zijn eigen handelswijze bij het inzetten van bevoegdheden. Bij het inzetten van bevoegdheden is het van belang dat de Belastingdienst rekening houdt met de gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven. Dit kan bijdragen aan het voorkomen van onrecht voor burgers en bedrijven.

Sturing op dienstbaarheid aan burgers

Ook geven we aandacht aan sturing binnen het domein belastingen. Het komend jaar zullen we binnen het brede thema sturing twee vragen oppakken die voortvloeien uit onze missie en onderling samenhangen.

Ten eerste willen we bekijken in hoeverre dienstbaarheid aan burgers is verankerd in de processen van de Belastingdienst en die van haar opdrachtgevers. Is de oordeels- en besluitvorming zo georganiseerd dat het perspectief en de belangen van de burgers worden meegewogen? Zo niet, wat zou kunnen helpen om dat alsnog te doen? Ten tweede willen we verkennen of de huidige manieren van sturen en waarderen bij de Belastingdienst en haar opdrachtgevers bijdragen aan dienstbaarheid aan burgers. In hoeverre ontvangen individuele medewerkers of organisatie-onderdelen daarvoor bijvoorbeeld waardering?

3.2 Toeslagen

Dienstverlening in ontwikkeling

Verbetering van de dienstverlening staat hoog op de agenda bij Dienst Toeslagen. We zijn blij met de aandacht voor de menselijke maat.¹¹ Tegelijkertijd zijn we benieuwd hoe Dienst Toeslagen ervoor zorgt dat de dienstverlening aansluit bij de verwachtingen en behoeften van burgers. Om daar een goed beeld van te krijgen, verdiepen we ons in het hele proces: van aanvragen van toeslagen, het doorgeven van wijzigingen, de definitieve toekenning, bezwaar en beroep en invordering.

Als mensen met een invordering van toeslagen te maken krijgen, kan dit ingrijpend zijn. Vandaar dat we eerst dit onderdeel hebben onderzocht. In april 2025 publiceerden we de uitkomsten van ons onderzoek naar het invorderingsproces van Dienst Toeslagen.¹² In onze rapportage vragen we onder andere aandacht voor de berekening van de betalingscapaciteit bij de persoonlijke betalingsregeling, die onvoldoende lijkt aan te sluiten bij de kosten die mensen maken en de stijging daarvan door inflatie, zoals duurdere boodschappen. Er is een interdepartementaal onderzoek gaande naar een uniforme norm voor het berekenen van het bestaansminimum, waarbij Dienst Toeslagen actief betrokken is. Dienst Toeslagen zal op basis van dit onderzoek kijken naar de wijze waarop de betalingscapaciteit voor de burger wordt berekend. Wij zullen de uitkomsten van dit onderzoek en hoe Dienst Toeslagen hiermee omgaat nauwgezet volgen.

¹¹ Zie de brief van de IBTD aan Dienst Toeslagen uit 2023:

[Uitkomst verkenning financiële ondersteuning.](#)

¹² Zie ons onderzoek uit 2025: [Van ambitie naar praktijk.](#)

[Onderzoek naar het invorderingsproces bij Dienst Toeslagen.](#)

Ook in 2026 blijven we aandacht houden voor de wijze waarop Dienst Toeslagen de dienstverlening verder verbetert en of dat aansluit bij wat burgers daarvan mogen verwachten. In juli 2025 zijn we gestart met een onderzoek naar het aanvragen van toeslagen.¹³ Na het afronden van het onderzoek naar het aanvragen van toeslagen, richten we ons in 2026 op de fase van bezwaar en beroep. In deze fase kunnen burgers aangeven dat ze het niet eens zijn met een beslissing van Dienst Toeslagen. We willen bekijken hoe Dienst Toeslagen in deze fase omgaat met signalen van onevenredigheid en in hoeverre er ruimte is voor de menselijke maat. Een mogelijke invalshoek is om te onderzoeken hoe de beoordelingsruimte die de wetgever biedt in de praktijk wordt benut. We zijn benieuwd welke afwegingen Dienst Toeslagen daarbij maakt en hoe deze aansluiten bij de bedoeling van wetgeving en de behoeften van burgers.

Gevolgen wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Ons onderzoek naar het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de impact ervan op de taakuitvoering van Dienst Toeslagen is nog niet afgerond.¹⁴ Wij gaan daar in 2026 mee verder. De Awb is een wet waarin de rechtsbescherming van burgers tegen het handelen van de overheid is geregeld. Deze wet wordt aangepast met als doel de Awb meer in dienst te stellen van de burger, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de rechtsbescherming van burgers te versterken. Voor de uitvoerende diensten in de domeinen waarop wij toezicht houden heeft het wetsvoorstel mogelijk een grote impact op de taakuitvoering. In 2024 hebben we onderzocht

¹³ Zie ons plan van aanpak uit 2025:

[Plan van aanpak onderzoek naar het aanvraagproces van Dienst Toeslagen.](#)

¹⁴ Zie ons plan van aanpak uit 2024: [Plan van aanpak gevolgen wetsvoorstel](#)

[Algemene wet bestuursrecht \(Awb\) bij Dienst Toeslagen.](#)

hoe Dienst Toeslagen de gevolgen van het wetsvoorstel in kaart heeft gebracht. In 2026 zullen we, net als in 2025, ons onderzoek vervolgen naar de vraag hoe met de gevolgen voor de uitvoering rekening wordt gehouden in de vormgeving van deze nieuwe wetgeving door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Volgen hersteloperatie kinderopvangtoeslag

Sinds de start van onze inspectie hebben wij diverse toezichtactiviteiten uitgevoerd die zich richtten op de drie hersteloperaties (FSV, kinderopvangtoeslag en box 3). In ons toezicht hebben wij steeds benadrukt dat schadeherstel begint met inzicht in de behoeften van gedupeerden.¹⁵ Deze behoeften zouden centraal moeten staan, waarbij ernstig gedupeerden met voorrang hulp krijgen. Ten aanzien van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag is in 2025 het rapport Minder beloven, meer doen van de Commissie Van Dam uitgebracht.¹⁶ Dit rapport benadrukt dat het herstel sneller, mensgerichter en met minder bureaucratie moet plaatsvinden. Als inspectie zijn we benieuwd hoe de opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport verloopt. In het kader van deze monitoring volgen wij de aanpak die het ministerie van Financiën momenteel samen met betrokken partners ontwikkelt voor gezinnen die de regie kwijt zijn. Ook houden wij in de gaten hoe het hersteltraject zich ontwikkelt voor specifieke groepen getroffen, zoals jongeren en ondernemers. Hier gaan wij in 2026 mee verder.

¹⁵ Zie ons rapport uit 2024: [In gesprek over herstel: wat burgers echt nodig hebben](#) en ons signaal uit 2023: [Levens in de wachtstand](#).

¹⁶ Zie het rapport van de Commissie van Dam uit 2025: [Minder beloven meer doen](#).

FSV en box 3

In het kader van de hersteloperatie FSV hebben we de Belastingdienst vragen gesteld naar aanleiding van de twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) van 18 juni 2025.¹⁷ De RvS trekt in deze uitspraken belangrijke conclusies over de wijze waarop de hersteloperatie FSV is uitgevoerd, die overeenkomen met de uitkomsten van ons onderzoek. De uitspraken komen tegemoet aan belangrijke pijnpunten van gedupeerden op het gebied van rechtsbescherming en motivering. We zijn benieuwd of deze uitspraken van de RvS de Belastingdienst aanleiding geven om het (reeds geboden) herstel van de FSV-geduceerde nog te herzien.

Voor box 3 houden wij als inspectie ook oog voor het verloop van de hersteloperatie en volgen we met interesse de ontwikkelingen op het gebied van wetgeving. Er wordt gewerkt aan een voorstel voor een nieuw box 3-stelsel waarin belasting wordt geheven over het werkelijk rendement dat iemand heeft uit vermogen. Dit gaat waarschijnlijk per 1 januari 2028 gelden. Voor de tussenliggende jaren van 2023 tot invoering van het nieuwe box 3-stelsel is overbruggingswetgeving ingevoerd.

¹⁷ Het betreft hier de uitspraken: RvS, 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2730 & RvS, 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2720

3.3 Douane

Vervolg onderzoek naar rechtsbescherming Douane

In 2025 voeren we onderzoek uit naar de rechtsbescherming van ondernemers als zij een geschil hebben met de Douane.¹⁸ In dit onderzoek gaan we na hoe de Douane ondernemers in staat stelt om op te kunnen komen voor hun rechten wanneer sprake is van een geschil over douaneheffingen. Dit onderzoek zal gedeeltelijk doorlopen in 2026, omdat we ons nog verder gaan verdiepen in onder andere de rechtsbescherming in de bezwaarfase en de ruimte die de Douane ervaart en krijgt vanuit de Europese Unie om verzoeken tot terugbetaling of kwijtschelding toe te wijzen.

Interactie van de Douane met de omgeving

Voor de Douane zijn het uitdagende tijden. Zij krijgt steeds meer taken op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu. Het aantal aangiften van e-commerce zendingen groeit snel, en er is steeds meer werk, onder andere door nieuwe Europese wet- en regelgeving, vereenvoudiging van processen en geopolitieke ontwikkelingen. Dit alles komt bovenop reguliere taken zoals de afdracht van invoerrechten, bestrijding van ondermijnende (drugs)criminaliteit, omzeiling van sancties en accijnsfraude.¹⁹

Voor de Douane is het belangrijk om een goede balans te vinden tussen enerzijds de dienstverlening aan burgers en bedrijven en anderzijds de effectieve bescherming van publieke belangen voor de samenleving. Het speelveld met vele opdrachtgevers en een veelheid aan belangrijke en ook nieuwe taken vraagt om passende sturing en om een flexibele en wendbare organisatie.

Wij zijn benieuwd hoe de Douane invulling geeft aan haar rol richting de verschillende opdrachtgevers, welke ruimte zij heeft om daarin te sturen en of ze in staat wordt gesteld om adequaat te reageren op ontwikkelingen in de buitenwereld.

We kijken met een brede blik naar de Douane, waarbij de nadruk zal liggen op de interactie van de Douane met de omgeving en de mogelijkheden tot leren en verbeteren. Omdat de Douane staat voor verschillende publieke belangen zullen we daarbij ook afstemmen met andere toezichthouders zoals de Inspectie voor Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Nederlandse Arbeidsinspectie.

¹⁸ Zie ons plan van aanpak uit 2024: [Plan van aanpak onderzoek rechtsbescherming bij geschillen over douaneheffingen](#).

¹⁹ Zie ook het rapport [Stand van de uitvoering Douane 2025](#).

4. Organisatie en begroting

Op 1 januari 2027 bestaat de IBTD vijf jaar. In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen van onze organisatie en de omgeving waarin we werken.



4.1 Onze mensen en middelen

Het budget van onze inspectie bedraagt voor 2026 €6.998.000. In het najaar van 2025 hebben we een formatie van ongeveer 33 FTE en we groeien nog door richting 40 FTE.

In 2025 hebben we ons organisatie- en formatierapport (O&F-rapport) vernieuwd om vanuit onze actuele situatie en inzichten nader invulling te kunnen geven aan onze missie en opdracht. We hebben onze processen en werkwijzen beschreven en stapsgewijs is onze organisatie gegroeid en aangepast. We stellen geen grote wijzigingen voor maar hebben intern beter benoemd wat de taken en verantwoordelijkheden van de afdelingen en verschillende functies zijn.

De aanpassing van het O&F-rapport was een goede aanleiding om onze medezeggenschap vorm te geven. Als onafhankelijke toezichthouder vinden we het belangrijk om een eigen medezeggenschapsorganisatie te hebben. In 2025 is onze ondernemingsraad formeel van start gegaan, waarmee een vertegenwoordiging van ons personeel nu regelmatig in gesprek gaat met onze inspecteur-generaal.

4.2 Onze omgeving

We werken als inspectie in een dynamische maatschappelijke en bestuurlijke omgeving en hebben contact en samenwerking met uiteenlopende partijen. In dit werkprogramma hebben we beschreven hoe belangrijk de ervaringen van mensen voor ons toezicht zijn. Hiervoor hebben we veel contact met zowel medewerkers op de werkvloer binnen onze domeinen

als met burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en initiatieven. In 2026 gaan we verder met het versterken en uitbouwen van ons netwerk binnen de domeinen waarop we toezicht houden en in de samenleving. Ook verkennen we hoe we kunnen samenwerken met onderwijsinstellingen en gaan we door met het faciliteren van leerarbeidsplaatsen of stage- of traineeplekken.



We onderhouden een goede werkrelatie met andere partijen die binnen de domeinen belastingen, toeslagen en douane (een vorm van) toezicht houden. Zo hebben we regelmatig contact met de Autoriteit Persoonsgegevens, die in 2025 een toezichtarrangement bij de Belastingdienst is gestart. We wisselen ervaringen uit en bespreken onze activiteiten en bevindingen met elkaar. Met dit doel spreken we ook geregeld met de Nationale Ombudsman, het College voor de Rechten van de Mens, de Algemene Rekenkamer, de Auditdienst Rijk, de Nederlandse Arbeidsinspectie en het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein. De Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (BBT) is inmiddels officieel gestart. Onze samenwerking krijgt vorm met periodiek casus- en signalenoverleg en gezamenlijke bijeenkomsten. Ook in 2026 zetten we erop in om elkaars functie te versterken.

Belangrijk voor ons als inspectie is ook de Inspectieraad – een samenwerkingsverband van alle rijksinspecties. Hierin delen we onze inzichten en zoeken we actief de samenwerking op vraagstukken die alle inspecties raken. Belangrijke gedeelde thema's zijn de borging van de onafhankelijkheid van inspecties via de Wet op de rijksinspecties en de kwaliteit en responsiviteit van toezicht. Ook maken we ons via de Inspectieraad hard voor de versterking van het samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht en voor vereenvoudiging van wet- en regelgeving. De Inspectieraad is vertegenwoordigd in de Ambtelijke Commissie Publieke Dienstverlening (ACPD) en de Ministeriële Commissie Publieke Dienstverlening (MCPD). Onze inspecteur-generaal deelt daarnaast de inzichten uit ons toezicht bij het Topberaad Inkomensondersteuning. Ook verzorgen we regelmatig toelichting aan de Vaste Kamercommissie Financiën van de Tweede Kamer over ons toezicht, om de politiek van informatie te voorzien over onze domeinen.

Werken aan een betrouwbare overheid
die recht doet aan mensen

Inspectie belastingen, toeslagen en douane
oktober 2025
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

contact@inspectiebtd.nl

www.inspectiebtd.nl

linkedin.com/company/inspectiebtd