Belastingdienst

Directie Particulieren

Een Uitvoerbaar plan

Eindrapport – finale versie

Mei 2025

Dit rapport bevat vertrouwelijke en bedrijfsgevoelige informatie en is uitsluitend bedoeld voor intern gebruik. Geen enkel deel van dit rapport mag zonder voorafgaande toestemming worden verspreid, geciteerd of gereproduceerd voor distributie buiten deze organisatie.

Dit rapport omvat geen juridisch, regulatory of beleidsadvies, of enige andere vorm van gereguleerd advies.

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

Eindrapport - Een Uitvoerbaar Plan voor de directie Particulieren

Dit document is het eindrapport van het onderzoek "Een Uitvoerbaar Plan voor de directie Particulieren" van de Belastingdienst. Het doel van dit onderzoek is om feiten en informatie te verzamelen ter voorbereiding van besluitvorming over een uitvoerbaar jaarplan, zowel voor 2025 als voor de jaren daarna. Daarbij wordt er gekeken naar initiatieven om productiviteit te verhogen en werklast te verlagen om een balans tussen instroom en uitstroom van werk te realiseren.

Gedurende het onderzoek van 5 weken is er in het gezamenlijke onderzoeksteam intensief samengewerkt. Alle units van de directie Particulieren hebben meegeholpen, ondanks de vraag om met korte doorlooptijden data te verstrekken, en er is toegang gegeven tot de agenda's van zowel de vele medewerkers als het management. Daarvoor willen we iedereen hartelijk bedanken.

Dit memorandum beschrijft ten eerste de context met gevolgde aanpak en de bevindingen van het verbeterpotentieel, inclusief een samenvatting van initiatieven die de directie Particulieren zou kunnen nemen. Vervolgens worden mogelijke scenario's en daaruit volgende opties beschreven. Daarna wordt een analyse gedeeld van de grondoorzaken waarom het potentieel tot nu toe (nog) niet is gerealiseerd, en wordt de noodzaak gegeven voor een intensief verandertraject om de bestaande achterstanden weg te werken en een balans te creëren tussen instroom en uitstroom. Het rapport sluit af met een aantal besluiten die zouden kunnen worden overwogen om deze veranderingen in gang te zetten.

1. Context en aanpak

Directie Particulieren is één van de grootste directies binnen de Belastingdienst en heeft 3.126 medewerkers. Naast de behandeling van de reguliere aangiften inkomstenbelasting voor ongeveer 12 miljoen inwoners van Nederland, is de directie verantwoordelijk voor onder andere schenk- en erfbelasting en Buitenlandse belastingplichtigen. De directie Particulieren helpt burgers bij de balies op de Belastingkantoren, naast de andere kanalen voor de dienstverlening aan burgers. In 2023 hebben de belastingmiddelen van Particulieren onder meer 193 miljard euro aan loon- en inkomensheffingen en 3 miljard euro aan schenk- en erfbelasting opgeleverd.

Het management van de Belastingdienst geeft aan dat de werklast binnen de directie te hoog is en de productie lager is dan gewenst. Dit uit zich nu en in de toekomst mogelijk in bijvoorbeeld overschrijding van wettelijke termijnen voor bezwaarschriften, achterstanden bij verzoeken, ontevredenheid bij medewerkers over de werkdruk en een hoog ziekteverzuim. Tegelijkertijd stijgen de verwachtingen over de dienstverlening aan burgers. Op dit moment heeft de directie Particulieren geen geaccordeerd 'uitvoerbaar plan' voor 2025. Dit is een kwestie van dringend belang voor de directie.

Binnen deze context is in de periode van 27 januari tot en met 28 februari 2025 voor de units Toezicht, Bezwaar en Beroep (TBB), Schenk & Erfbelasting (S&E), Kennis- en Expertisecentrum Buitenland (KEB), Ondersteuning Burgers en Klachtbehandeling (OBK), Dienstverlening (DV) en Box 3 een analyse uitgevoerd om tot een uitvoerbaar plan te komen. Deze units hebben in totaal 2.612 FTE, waarvan 2.196 FTE zijn meegenomen in het onderzoek. In 2024 zijn door deze medewerkers onder meer 63k bezwaren, 77k

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

verzoeken, 92k toezichttaken alsook 126k aangiftes schenkbelasting en 93k aangiftes erfbelasting afgehandeld. Omdat de verschillende soorten werkzaamheden niet vergelijkbaar zijn, wordt in deze eindrapportage voor de hele directie de totale werklast op basis van daadwerkelijk gespendeerde tijd omgerekend naar FTE equivalenten.

Binnen alle genoemde units is de manier van werken geanalyseerd. Deze analyse is uitgevoerd langs vijf lenzen waarin typisch verbeterpotentieel wordt gevonden bij de uitvoering van de (bedrijfs)processen ('service operations'): excellente dienstverlening, proces-efficiëntie & technologie, prestatiemanagement, organisatie & vaardigheden en houding & gedrag. In de analyse worden voorbeelden meegenomen ('best practices') van zowel binnen als buiten de Belastingdienst. Hierbij is gekeken naar initiatieven van belastingdiensten in andere landen, maar ook van andere organisaties met grootschalige administratieve processen, zoals banken en verzekeraars.

Het onderzoek heeft zowel een kwalitatieve als kwantitatieve component, waarbij 15 interviews zijn afgenomen met in totaal 40+ deelnemers en 8 meeloopdagen zijn georganiseerd over 4 locaties. Daarnaast zijn er langs de vijf lenzen binnen elke unit meerdere data-analyses uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van bestaande informatie binnen de Belastingdienst. Bij deze informatie valt te denken aan dashboards, SAP-uitdraaien, interne rapportages en jaarrapporten.

De uitkomsten van deze analyses zijn vertaald in verbeterinitiatieven, die zijn geëvalueerd op basis van hun potentieel en haalbaarheid. Het plan en de interventies zijn afgewogen met hun effect op burgers, ondernemers, medewerkers en de Nederlandse Staat. Er is een inschatting gemaakt in welke mate de verbeterinitiatieven de directie Particulieren helpen om tot een uitvoerbaar verbeterplan te komen voor 2025. Dit verbeterpotentieel is in 6 workshops – met een vertegenwoordiging van medewerkers in verschillende rollen – en sessies met unit directeuren besproken, waarbij aannames over mogelijke impact en haalbaarheid zijn getest, additionele ideeën zijn verzameld en eventuele interpretatieverschillen zijn gecorrigeerd.

Deze methode heeft het verbeterinitiatief van onderaf berekend ('bottom-up') door verbeterinitiatieven te kwantificeren en dat op te tellen tot een totale impact. Dit is op een conservatieve manier gedaan, door van ieder verbeterinitiatief maximaal 80% van de berekende impact mee te nemen. Het percentage van 80% wordt de 'capture rate' genoemd. Om de juistheid van de impactberekeningen te bepalen zijn deze bottom-up getallen vergeleken met inschattingen van experts, met impactgetallen die volgens benchmarks op basis van volwassenheidsscores op de 5 lenzen kunnen worden verwacht, en met de inschattingen van de directie Particulieren zelf.

De tijdshorizon voor het op te stellen plan is 2-3 jaar. Hierbij is aangegeven door de directie Particulieren dat het zoveel mogelijk budgetneutraal moet zijn. Hierdoor is de ontwikkeling van compleet nieuwe IT-systemen niet in het plan meegenomen (waaronder grootschalig inzetten van GenAI), maar het slimmer inzetten van bestaande systemen en kleine aanpassingen zijn dat wel (bijvoorbeeld gebruik van IT-tools). De inschatting van mogelijk aanvullend verbeterpotentieel door deze stappen is dus geen onderdeel van dit onderzoek. Ervaringen bij andere publieke instellingen en organisaties die grote hoeveelheden data verwerken, lijken een indicatie voor een substantieel additioneel potentieel door verdere digitalisering voor de Belastingdienst.

Na afloop van de onderzoeksperiode hebben nog meer dan twintig validatiesessies plaatsgevonden met (unit) directeuren en controllers om het verbeterpotentieel en de analyses te bespreken, het begrip van de voorgestelde initiatieven te vergroten en feitelijke juistheid van de gebruikte brondata te garanderen.

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

2. Verbeterpotentieel

Dit onderzoek bevestigt de zorgen van directie Particulieren over de achterstand. Deze werkvoorraad was het equivalent van de jaarlijkse werklast voor 815 FTE aan het eind van 2024. Afgelopen jaar is 43% van de bezwaren met betrekking tot IH-niet winst niet binnen de Awb termijn afgedaan. De medewerkerstevredenheid (eNPS) is met 19 hoger dan 13 voor de totale Belastingdienst, maar medewerkers rapporteren dat ze zich onder druk voelen staan. Het ziekteverzuim van 9,2% is hoger dan de 5,7% bij andere instellingen van openbaar bestuur. Het aantal FTE is tussen 2022 en 2024 met 8% gestegen en de totale effectieve productie is met 3%[1] gedaald.

Zonder effectieve interventies zullen de verschillen tussen instroom en uitstroom naar verwachting groter worden, waardoor vervolgens de werkvoorraad met ~150% zal zijn gestegen in 2027 ten opzichte van eind 2024. Ontwikkelingen rondom Box 3, bezwaren rondom belastingrente en de stijging van de verwachte erfbelasting aangiften versterken deze trend.

Tijdens het onderzoek is gesproken met veel verschillende medewerkers, managers en directeuren. Hierbij is enthousiasme geconstateerd over het werk binnen de directie en tegelijk ook een grote wil om bestaande processen en dienstverlening substantieel te verbeteren. Deze verbetering wordt niet alleen geambieerd om de pijnpunten binnen hun eigen werkzaamheden op te lossen, maar met name om het voor de burgers beter en eenvoudiger te maken. Deze houding van de medewerkers kan een belangrijk fundament gaan vormen om het potentieel daadwerkelijk te realiseren. Daarnaast zijn er in alle units goede voorbeelden te vinden die als inspiratie kunnen dienen voor andere units in de directie Particulieren.

Het grootste verbeterpotentieel is geïdentificeerd op het gebied van capaciteit- en prestatiemanagement (volwassenheidsscore van 2,4 op schaal van 5) en procesefficiëntie (volwassenheidsscore van 2,5). Processen worden gekenmerkt door veel handmatig werk (bijvoorbeeld het overtypen van informatie uit bezwaren in systemen), lastig gebruik van systemen (bijvoorbeeld 15+ gebruikte systemen met verschillende wachtwoorden) en vermijdbare stappen (bijvoorbeeld 1-1,5 uur documenteren van werkzaamheden te gebruiken in minder dan 5% van de gevallen). De medewerkers van Particulieren zijn gemiddeld effectief 62% van hun werktijd bezig met productie, waarbij verlof (14%), verzuim (9%), trainingen (9%), structureel overleg (3 %) en overige niet productie gerelateerde activiteiten (3%) de resterende tijd verklaren.

Er zijn 61 initiatieven geïdentificeerd die significant en realistisch potentieel hebben, en die gezamenlijk de disbalans kunnen opheffen tussen de vraag aan de directie en de productie. Initiatieven met de grootste absolute impact vallen binnen TBB, bijvoorbeeld (i) Standaardiseren van de aanpak om de behandeltijd te verkorten met inbegrip van delen van best practices en vaardigheden van meer efficiënte medewerkers met alle medewerkers, (ii) Modulair opstellen van het opleidingstraject om zo opleidingsduur te verkorten, en (iii) Verhogen netto productieve directe uren door duur en frequentie van overleggen in te korten met behulp van een effectievere agenda. Andere initiatieven bijvoorbeeld in KEB, S&E zijn gericht op gebruik van 'robotic processing automation' (RPA) om handmatige taken, zoals werkverdeling of classificatie, te automatiseren. Binnen de Belastingdienst worden al de eerste tests gedaan met RPA. Zoals eerder

[1] Aanname dat productie DV in 2022 gelijk is aan 2023, OBK cijfers enkel met betrekking to klachten, exclusief Box 3.

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

vermeld zijn verdere initiatieven zoals grootschalig gebruik van GenAI hierbij nog niet meegenomen, alhoewel dit het potentieel op middellange termijn wel zou verhogen.

Op basis van interviews, meeloopdagen en sessies met directeuren is er een substantieel potentieel geïdentificeerd om de capaciteit van de productie binnen de directie Particulieren te verhogen, waarvan ook al een eerste deel realiseerbaar is aan het einde van 2025. Dit potentieel kan bijvoorbeeld worden aangewend om meer bezwaren af te handelen of meer toezicht uit te voeren. Het grootste deel van de impact van deze initiatieven (>80%) kan daarnaast worden geïmplementeerd zonder dat hier uitgebreide IV-capaciteit of wetswijzigingen voor nodig zijn. De exacte benodigde en beschikbare IV-capaciteit kan pas bepaald worden bij het ontwerp van de initiatieven, voordat ze kunnen worden geïmplementeerd. Bijkomend voordeel is dat een deel van de initiatieven al bekend is binnen de Belastingdienst, of zelfs al is gestart, maar om verschillende redenen (zie grondoorzaken) in beperkte mate tot verbetering heeft geleid.

De initiatieven zijn zo opgesteld dat geen of beperkte investering nodig is, omdat ze focussen op aanpassing van de manier van werken. Voor initiatieven waarbij kleinschalige automatisering vereist is moet een verdere inschatting gemaakt worden van de potentiële kosten (maar zoals vermeld zijn grootschalige systeemveranderingen buiten scope gelaten).

De geïdentificeerde initiatieven zouden per eind 2025 al deels capaciteit kunnen vrijspelen. Omdat deze initiatieven in de loop van 2025 worden geïmplementeerd, zal dit naar verwachting maar beperkt leiden tot verhoging van de productie in het jaar zelf. De reden hiervoor komt is dat wordt uitgegaan van een gestage (lineaire) schaling van de capaciteitswinst door initiatieven met de daarbij behorende beperkte impact op productie in 2025.

We verwachten dat de expliciet onderzochte ideeën een conservatieve schatting zijn van het potentieel. Gegeven de lage score in volwassenheidsscores en benchmarks op basis van ervaringen bij andere organisaties is er naar verwachting op termijn meer mogelijk dan alleen de balans tussen vraag en productie te herstellen. Een belangrijke reden voor deze verwachting is de beperkte tijdshorizon (tot en met 2027) en het zoals al eerder genoemd het niet meenemen van (grootschalige) IT-oplossingen, initiatieven waar ingewikkelde wetswijzigingen of beleidsaanpassingen voor nodig zijn en bijvoorbeeld de toepassing van (Gen)AI.

3. Oplossingsrichtingen en keuzes

De oplossingsrichtingen voor het creëren van potentieel en het vergroten van de productie zijn opgedeeld in vier categorieën, van meest impactvol naar minst:

1. **Capaciteit en prestatiemanagement**: de meest impactvolle initiatieven zouden het opzetten van gestructureerde dag- en weekstarts voor productiesturing kunnen zijn, waarbij duidelijke en transparante KPIs worden gebruikt. Dit helpt om medewerkers in hun kracht te zetten bij het uitvoeren van hun werkzaamheden, omdat ze bijvoorbeeld met vragen over een bepaald dossier zitten. Een cascade voor het behandelen van hulpvragen tot aan DT-niveau versterkt de effectiviteit van deze dag- en weekstarts. Het delen van ‘best practices’ tussen medewerkers en identificeren van trainingsbehoeftes om verschillen in productiviteit te verkleinen valt ook onder deze categorie. Verhogen van netto productieve directe uren door de duur en frequentie van overleggen in te korten met behulp van een effectievere agenda is een ander initiatief.

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

2. **Proces maturiteit**: de meest impactvolle initiatieven zouden het stroomlijnen van de verschillende processtappen kunnen zijn, zoals het toewijzen van werk in plaats van manueel laten aanvragen door individuele medewerkers. Het voorkomen van dubbel werk, zoals het overschrijven van al in systemen beschikbare informatie in het behandelingsdossier, is een ander voorbeeld.

3. **Vraag management**: onder deze categorie wordt het verminderen van 'vermijdbaar' werk verstaan, bijvoorbeeld doordat belastingbetalers vragen stellen als gevolg van onduidelijke communicatie. Initiatieven uit deze categorie zouden communicatie zonder vakjargon, verhoging van bekendheid van de ondersteuning door DV en het creëren van feedbackloops in de organisatie kunnen zijn, zodat klachten en bezwaren worden gebruikt om processen en informatie te verbeteren en zo de vraag te verlagen.

4. **Tactische automatisering**: onder deze categorie wordt onder andere het verder toepassen van 'optical character recognition' (OCR) verstaan, zodat informatie uit documenten automatisch kan worden ingelezen in systemen. Gebruik van 'robotic process automation' (RPA) om handmatig werk te verminderen wordt ook onder deze categorie geschaard.

Zoals eerder beschreven, is al gestart met de uitvoering van een deel van die initiatieven binnen Particulieren. Hierdoor is geen complete nieuwe ontwikkeling van deze initiatieven nodig, maar kunnen de 'best practices' binnen de directie worden gedeeld met andere units.

Op basis van inschattingen lijkt er aan het einde van het jaar 2025 nog een resterende werklast van 1.037 FTE over te zijn in achterstanden, exclusief Box 3. Er zijn zes mogelijke scenario's geïdentificeerd ter overweging voor verdere verhoging van de capaciteit. Bij al deze scenario's is gekeken naar de impact op de volgende dimensies: juridisch/publicitair, compliance, financieel en operationeel (zie figuur 1). De geïdentificeerde scenario's zijn de volgende:

1. **Geen bijkomende interventies naast initiatieven**: doorgaan op bestaande weg en vol inzetten op de verbeteringen, waardoor de voorraden in toekomstige jaren kunnen worden weggewerkt.
    - Mogelijke implicaties hiervan zijn onder andere een mogelijke invloed op het vertrouwen van de burger in de servicelevels van de overheid, verjaring van S&E voorraad, oplopende antwoordtijden van bezwaren en verdere daling van efficiëntie door het meermaals moeten oppakken van dossiers.

2. **Toezicht verlagen naast initiatieven**: door het aantal toezichtstaken te verlagen kan meer capaciteit worden vrijgespeeld voor het wegwerken van bezwaren en verzoeken.
    - Mogelijke implicaties hiervan zijn onder andere een hogere mate van aandacht in het geval van een gestegen aantal fouten, potentieel lagere compliance en een lagere kasstroom.

3. **Herallocatie van capaciteit over units heen naast initiatieven**: door het verschuiven van overcapaciteit (o.a. ten gevolge van verbeterinitiatieven) de vrijgekomen capaciteit toekennen aan units met achterstanden (bijv. TBB en S&E).

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

- Mogelijke implicaties hiervan zijn positieve perceptie van de burgers door dalende antwoordtijden, potentieel hogere compliance door meer toezicht en meer vereiste trainingscapaciteit om overgeplaatste medewerkers op te leiden.

4. **Inzetten van (tijdelijke) medewerkers naast initiatieven**: door het inhuren van tijdelijke krachten kunnen (relatief) eenvoudige taken worden weggenomen bij bestaande medewerkers, die vervolgens aan de achterstand kunnen werken.
    - Mogelijke implicaties hiervan zijn vergelijkbaar met een herallocatie van medewerkers (scenario 3), maar resulteert wel in bijkomende kosten omdat additionele medewerkers moeten worden ingehuurd, opgeleid en begeleid.
5. **Inkopen van externe software naast initiatieven**: door het kopen van bijvoorbeeld analysesoftware kan de voorraad structureel ('onorthodox') worden weggewerkt, maar dat betekent wel het omzeilen van de interne IV-capaciteit.
    - Mogelijke implicaties hiervan zijn een verlaging van antwoordtijden, potentiële stijging van naleving, hogere kasstroom door meer toezicht en afhandeling binnen termijnen en kosten voor de software.
6. **Aanvaarden bezwaren/verzoeken voor posten onder bepaalde geldelijke waarde naast initiatieven**: door het automatisch goedkeuren van alle bezwaren en verzoeken voor posten onder een bepaalde geldelijke waarde, ondersteund door mogelijke steekproefcontroles en/of andere nog nader te bepalen en te valideren selectiecriteria die bepalen hoe de automatische aanvaarding gebeurt.
    - Mogelijke implicaties hiervan zijn een verlaging van antwoordtijden, af te wegen tegenover potentieel gepercipieerde principe van (on)gelijke behandeling, potentiële daling van naleving, juridische gevolgen in verband met het vertrouwensbeginsel en lagere kasstroom door minder handhaving, mogelijks beperkt gecompenseerd door meer afhandeling binnen termijnen.

Welke keuze of combinatie van keuzes ook gemaakt wordt, de werkvoorraad kan aan het einde van het jaar niet worden weggewerkt. Bij andere organisaties met achterstanden in af te handelen dossiers (bijvoorbeeld klantdossiers bij banken), worden positieve effecten bereikt door het apart plaatsen van deze werkvoorraden. Hierdoor kunnen de 'business as usual' medewerkers zich concentreren op het doel "instroom is uitstroom" en het daarvoor realiseren van de verbeterinitiatieven. De medewerkers betrokken bij de werkvoorraad kunnen thematisch door de voorraad heen gaan (bijvoorbeeld twee weken focus op alleen bezwaren over hypotheekaftrek), vaak voorafgegaan aan analyses over patronen, om zo sneller, efficiënter en met hogere kwaliteit de bezwaren te beantwoorden.

Door het apart plaatsen van de werkvoorraad, kan de organisatie zich inzetten om "instroom is uitstroom" te realiseren. Door de achterstanden die in het verleden zijn opgebouwd zou de totale uitdaging als te groot kunnen worden ervaren, maar door deze splitsing kan al een eerste en groot succes worden bereikt. Dat punt kan volgens een ambitieuze planning mogelijk in 2026 worden bereikt en zou een belangrijke mijlpaal zijn. Deze ambitieuze planning vergt significante inspanning onder andere in het opbouwen van vaardigheden (hieronder daar meer over).

Op basis van deze scenario's zou de Belastingdienst zelf een afweging kunnen maken over de keuzes voor additionele capaciteit en vervolgens over waar die capaciteit voor in te zetten. Dat is een beleidsbeslissing van het DT en dit onderzoek geeft nadrukkelijk geen aanbeveling over een voorkeursbeslissing voor de Belastingdienst.

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

6 keuze scenario's om voorraad te doen dalen met impact op juridisch/publicitair, compliance, financieel en operationeel vlak

Scenario's

Negatieve impact · Neutraal · Positief

Impact groep	Korte beschrijving	0. Geen actie ondernemen	1. Geen bijkomende interventies naast initiatieven	2. Toezicht verlagen naast initiatieven	3. Herallocatie van capaciteit over units heen naast initiatieven	4. Inzetten (tijdelijke) medewerkers naast initiatieven	5. Inkopen van externe software naast initiatieven	6. Aanvaarden bezwaren/ verzoeken voor posten onder bepaalde geldelijke waarde[1] naast initiatieven
Juridisch/ Publicitair	Potentiële jurisprudentie en/of publicitaire impact	Vertrouwen burger in service level overheid, verjaring S&E voorraad	Verhoogd vertrouwen burger in service level overheid, beperktere verjaring S&E voorraad	Hoger risico op publicatie i.v.m. gemiste zaken	Positieve perceptie i.v.m. response tijd af te wegen ten opzichte van proactieve hulp	Positieve perceptie i.v.m. response tijd af te wegen ten opzichte van stijgende kost	Positieve perceptie i.v.m. response tijd af te wegen ten opzichte van stijgende kost	Positieve perceptie i.v.m. response tijd af te wegen ten opzichte van potentieel gepercipieerde principe van (on)gelijke behandeling
Compliance	Afdwingen en verzorgen van naleving	Alle items worden behandeld zoals gepland	Potentieel stijging naleving door meer controle	Potentieel verlaging naleving door minder controle	Potentieel stijging naleving door meer controle	Potentieel stijging nalenving door meer controle	Potentieel stijging nalenving door meer controle	Potentieel verlaging naleving door minder controle
Financieel	Implicatie op kasstroom	Verjaring S&E voorraad, IGS ten gevolge van oplopende antwoordtijden	Beperktere verjaring S&E voorraad, IGS ten gevolge van oplopende antwoordtijden	Potentiële kasstroom impact bij minder toezicht	Potentiële kasstroom impact door afhandeling dossiers binnen termijnen	Potentiële kasstroom impact door afhandeling dossiers binnen termijnen	Potentiële kasstroom impact door afhandeling dossiers binnen termijnen	Potentiële kasstroom impact door minder handhaving
Operationeel	Implicaties op operationele kosten of investeringen, impact op samenstelling van teams	We komen niet in de actualiteit Potentiële negatieve impact op werkplezier Zorgt voor inefficiëntie omdat één dossier meermaals moet worden opgepakt	Voorraad slinkt, komen op korte termijn nog niet in de actualiteit maar instroom = productie midden 2026	Potentiële negatieve impact op medewerker sentiment waarbij toezicht een grote factor is in de passie voor het vak	Inwerken van medewerkers en coördinatie met andere afdelingen, dit moet in samenspraak met OR	Bijkomende operationele kosten voor tijdelijke werkkrachten, dit moet op een duurzame manier ingesteld worden en in lijn met Roemer-Norm	Bijkomende operationele kosten, dit moet op een duurzame manier ingesteld worden en in lijn met Roemer-Norm	Voorraad slinkt Geen verandering in team samenstelling of operationele kosten

1. Ondersteund door mogelijke steekproef selectie en/of andere nog nader te bepalen en valideren selectiecriteria buiten geldelijke die bepalen of het automatisch aanvaard wordt

18

Concept versie. *Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.*

Figuur 1: Geëvalueerde dimensies van de scenario's.

4. Grondoorzaken

Het merendeel van de voorgestelde interventies is bekend bij medewerkers van de directie Particulieren en de unit directeuren erkennen grotendeels de verwachte verbeteringen. Implementatie van sommige initiatieven is al gestart (bijvoorbeeld performance management bij TBB), maar heeft in een bestaande context van urgentie tot beperkte of geen verbetering geleid. De analyses hebben zich geconcentreerd op terugkerende grondoorzaken voor het niet halen van de gestelde doelen, die relevant zijn bij de toekomstige uitvoering van verbeteringen.

- Er wordt in beperkte mate gebruik gemaakt van gerichte resultaatsturing, waardoor zowel medewerkers, managers als directeuren niet of beperkt worden aangesproken op het niet halen van doelstellingen en om bijbehorende hulpvragen te formuleren. Het voeren van gesprekken over het verbeteren van processen, benodigde ontwikkeling van mensen of debottlenecken van projecten wordt hierdoor bemoeilijkt. De resultaatsturing discussies die wél worden gevoerd zijn met name gefocust op het invullen van dashboards, zonder dat de hulpvraag gesteld kan worden of medewerkers worden geholpen om beter en plezieriger te werken.

- Er heerst een wij versus zij denken, waarbij problemen veelal geëxternaliseerd worden. Voorbeelden hiervan zijn "Andere teams leveren niet de benodigde capaciteit", "er wordt te veel van ons gevraagd" of "dat werkt bij die unit, maar niet bij het complexe werk van onze unit". Aan de slag gaan met verbeteringen die binnen de invloedssfeer van Particulieren liggen wordt in de heersende cultuur minder benadrukt.

- De ervaringen van de leiders van veranderingen zijn vanzelfsprekend veelal fiscaal, maar bestaan in mindere mate uit verandertrajecten met soms moeilijke keuzes. De verandering wordt te weinig door de unit zelf geleid. Onderzoek bij andere transformaties laat zien dat dit soort ervaring cruciaal is om een transformatie succesvol te maken. Daarnaast lijkt de balans tussen daadwerkelijke uitvoerders en 'meedenkers' visueel in het voordeel van de tweede categorie uit te vallen.

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

- Er bestaat geen eenduidig beeld op basis waarvan dossiers of verbeterinitiatieven worden geprioriteerd. Verhoging van compliance, betere dienstverlening aan burgers worden genoemd, maar hoe deze tegen elkaar worden afgewogen is niet gedefinieerd. Het verhogen of optimaliseren van de belastingopbrengsten wordt in ieder geval niet genoemd als sturingsmechanisme. Hierdoor kunnen business cases van interventies lastig berekend worden.
- Er bestaat een behoefte aan meer consequentiemanagement zowel binnen afdelingen als bij verandertrajecten. Consistent niet presteren en (in sommige gevallen) niet willen presteren volgens verwachtingen heeft ogenschijnlijk geen gevolgen. Dit zorgt voor afleiding bij het management, zoals teamleiders, en kan een demotiverende werking hebben op andere medewerkers.
- Tot slot laat de analyse een tendens zien om problemen met name juridisch te benaderen en te spreken over wat niet mogelijk is binnen regelgeving, beleid of gepercipieerde beperkingen. In plaats daarvan is het nuttig om te bespreken wat de mogelijkheden zijn om een probleem of uitdaging op te lossen, waarmee binnen de kaders van de wet vaak al het overgrote merendeel van het potentieel gerealiseerd kan worden.

Een combinatie van deze facetten zorgt ervoor dat er beperkte aandacht is voor uitvoering, opvolging van actie, problemen oplossen en dit is een zeer waarschijnlijke oorzaak van het niet realiseren van plannen. Er wordt wel enthousiasme en wil om te veranderen bij medewerkers geobserveerd, die een basis kunnen vormen om de verandering in gang te zetten. Het probleem lijkt dus in mindere mate op het medewerker niveau, maar meer op het systeemniveau en aan de manier van werken binnen de directie Particulieren te liggen.

5. Een intensief verandertraject is noodzakelijk

Organisaties die voor soortgelijke problematiek staan kunnen als inspiratie dienen voor directie Particulieren en de Belastingdienst. Daar wordt in een dergelijke context een compleet nieuwe manier van werken geïntroduceerd, waarbij duidelijk wordt gedefinieerd wat deze manier van werken inhoudt binnen de eerder geïntroduceerde vijf lenzen: excellente dienstverlening, procesefficiëntie & technologie, prestatiemanagement, organisatie & vaardigheden en houding & gedrag.

Om een dergelijke manier van werken te implementeren binnen de context van de Belastingdienst is een intensief verandertraject noodzakelijk. Hoewel er geen vaste aanpak ('one size fits all') bestaat voor dit soort trajecten, is er wel een aantal ingrediënten dat andere organisaties binnen soortgelijke verandertrajecten gebruiken om het succesvol te maken:

- Opstellen van een duidelijk veranderverhaal, waarin een sterke ambitie wordt gesteld. Dit is nodig voor zowel interne (bijvoorbeeld medewerkers) als externe (bijvoorbeeld MinFin) belanghebbenden, waarbij het wordt gecascadeerd in de organisatie en leiders het veranderverhaal persoonlijk maken. Het bereiken van het 'tipping point' waarbij instroom gelijk is aan de uitstroom is een voorbeeld van een belangrijk maar ook goed begrijpelijk doel. Committeren van management – DT P, unit directeuren, maar ook Bestuursdienst BD en teamleiders – om de ambitie en het volledige potentieel waar te maken is hierbij een cruciaal onderdeel.

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

- Opzetten van een centraal team met een combinatie van vaardigheden, zoals PMO, communicatie, IT (voor tactische gefocuste ondersteuning bij interventies, o.a. robotisering van handmatige stappen), veranderkunde (coaching van medewerkers en leidinggevenden) en fiscale kennis (om mythes te ontkrachten). De lijn blijft verantwoordelijk voor de veranderingen en het behalen van het potentieel en worden hierbij ondersteund door het centrale team. Dit centrale team opereert in een veranderinfrastructuur, waarin de governance duidelijk is, net als rollen en verantwoordelijkheden, en gebruik kan worden gemaakt van een efficiënte cascadestructuur.
- Een centrale tool is nodig waarin de interventies worden samengevoegd tot een actiegericht en realistisch verbeterplan, waarin de beschrijving, impact, planning van alle interventies worden bijgehouden en de voortgang wordt gemeten. Deze centrale informatiebron is nodig voor opvolging van het realiseren van impact en een onmisbaar instrument voor het centrale team. Naast het meten van voortgang van de verbeterinitiatieven, is een dashboard waarop de doelstellingen worden bijgehouden (wanneer instroom met uitstroom in balans is) een onmisbaar onderdeel.
- Investeren in het vergroten van de vaardigheden van managers en medewerkers, deels door inzet van interne lean consultants, en door externe ondersteuning om best practices van buiten de Belastingdienst versneld te introduceren.

Verandering is niet een project, maar een manier van werken. Daarom tot slot nog een tweetal additionele ingrediënten voor succes. Allereerst is dat het realiseren van een cultuur van continu verbeteren in alle activiteiten die directie Particulieren uitvoert. En ten tweede het implementeren van operational excellence op alle niveaus van Particulieren en idealiter binnen de hele Belastingdienst.

6. Beslissingen van organisaties in een vergelijkbare context

Om deze intensieve verandering in gang te zetten, zouden andere organisaties in een vergelijkbare context de volgende stappen als eerste zetten:

1. Het opnemen van de kwantitatieve doelstellingen over besparingen in het Jaarplan 2025
2. Het aanstellen van een (externe) transformatiemanager om de verandering te leiden
3. Het samenstellen van een team met diverse profielen dat de transformatie gaat uitvoeren binnen Particulieren onder leiding van de transformatiemanager

Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

□ □ □

De opgave waarvoor directie Particulieren staat is groot, maar andere (publieke) organisaties in vergelijkbare startposities hebben laten zien dat het wel degelijk mogelijk is en dat successen kunnen worden behaald. Succes kan op meerdere manieren worden gedefinieerd, maar zowel de Burger, Medewerker als de Maatschappij zullen de positieve effecten ervaren:

- Burgers: een responsievere en toegankelijkere dienstverlening leidend tot hogere tevredenheid en meer vertrouwen.
- Medewerkers: een efficiënte en plezierige werkervaring zodat medewerkers goed kunnen werken en zich kunnen blijven ontwikkelen.
- Maatschappij: een eerlijkere en welvarendere samenleving door de grotere capaciteit voor toezicht en handhaving resulterend in betere compliance en eerlijkere belastingopbrengsten.