



Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport naar ontwikkeling behandeltijden bij directie Particulieren 2017 tot 2024

Definitief

Colofon

Titel	Onderzoeksrapport naar ontwikkeling behandeltijden bij directie Particulieren 2017 tot 2024
Uitgebracht aan	5.1.2e
Datum	7 mei 2025
Kenmerk	2025-0000129294

Inlichtingen
Auditdienst Rijk

5.1.2e

Inhoud

Aanleiding, doel en context opdracht—5

Door combinatie van factoren stijgt de gemeten behandeltijd per proces, structurele verbeteringen in de behandeltijden mogelijk—6

1 Ontwikkeling van gemiddelde behandeltijd—9

- 1.1 Inleiding—9
- 1.2 Problematiek bij uitvoeren data analyse—9
 - 1.2.1 Behandeltijden worden niet per aangifte, bezwaar en/of verzoek geregistreerd—9
 - 1.2.2 Niet van alle jaren in de onderzoeksperiode is data beschikbaar—9
 - 1.2.3 Behandeltijden bezwaar- en verzoekbehandeling niet nagerekend—9
- 1.3 Uitkomsten data analyse—10
 - 1.3.1 Gemiddelde behandeltijd voor aangiftebehandeling IH/niet-winst is vanaf 2022 redelijk constant gebleven, daarvoor significant gestegen—10
 - 1.3.2 Buiten deformalisering van bezwaargereleerde verzoeken een stijging van 0.8 uur in de gemiddelde behandeltijd van bezwaarbehandeling—11
 - 1.3.3 Na 2019 nagenoeg geen Bezwaargereleerde verzoeken in bezwaarstroom Particulieren—12
 - 1.3.4 Gemiddelde behandeltijd voor verzoekbehandeling IH/niet-winst is toegenomen—12
 - 1.3.5 Behandeltijd op bezwaar en verzoek over de gehele keten is niet significant veranderd tussen 2017 en 2024—13

2 Factoren van invloed op behandeltijden—14

- 2.1 Inleiding—14
- 2.2 *Sturing—14*
 - 2.2.1 In de praktijk beperkte sturing door teamleiders op behandeltijden individuele medewerkers—14
 - 2.2.2 Het logistieke proces voordat een aangifte, bezwaar en/of verzoek bij een behandelaar komt is complex—15
- 2.3 *Procesinrichting—15*
 - 2.3.1 Fiscale complexiteit van uitgeworpen aangiften is gestegen—15
 - 2.3.2 Voor individuele behandeling uitgeworpen aangifte vaak breder dan alleen op uitworpreden behandeld—15
 - 2.3.3 Potentiële versnellingen in de procesgang aanwezig—16
 - 2.3.4 Benodigde vastleggingen (m.n. bij bezwaar) zijn tijdrovend—16
 - 2.3.5 Drempel voor het benaderen van het VTA (Vaktechnisch Advies)—16
 - 2.3.6 Geen effectmeting op behandeltijd voorhanden van 'passend contact' opnemen met belastingplichtigen—17
 - 2.3.7 Opheffen postkamer bij de 4 locaties zorgt voor verhoging van behandeltijd—17
- 2.4 *Personeel—17*
 - 2.4.1 Het gemiddeld aantal dienstjaren bij Financiën van medewerkers TBB locaties van directie Particulieren is sterk gedaald—17
 - 2.4.2 Door grote instroom veel onervaren medewerkers die extra begeleiding nodig hebben—18
 - 2.4.3 Grote doorstroom medewerkers bij Particulieren—18
 - 2.4.4 Onduidelijk wie welke fiscale expertise heeft—18
 - 2.4.5 Gevoelde onzekerheid heeft invloed op de besluitvaardigheid medewerkers—18

2.4.6	Ervaren druk op halen normtijden—19
2.4.7	Hybride werken in combinatie met gemiddeld minder ervaren medewerkers zorgt voor een hogere behandeltijd—19
2.4.8	De geregistreeerde behandeltijd is niet altijd betrouwbaar—19
2.5	<i>Geautomatiseerde ondersteuning—19</i>
2.5.1	Functionaliteit voldoende en verstoringen geen factor van belang—19
2.5.2	Implementatie nieuwe systemen vraagt gewenning—19
2.5.3	Veelheid van systemen en steeds meer handelingen binnen systemen noodzakelijk—20
2.5.4	De vulling van systemen gebeurt niet altijd eenduidig—20
3	Handelingsperspectief—21
3.1	Inleiding—21
3.2	Aanbevelingen op het gebied van sturing—21
3.3	Aanbevelingen op het gebied van procesinrichting—21
3.4	Aanbevelingen op het gebied van personeel—22
3.5	Aanbevelingen op het gebied van geautomatiseerde ondersteuning—22
4	Verantwoording onderzoek—23
4.1	Werkzaamheden en afbakening—23
4.2	Gehanteerde Standaard—23
4.3	Verspreiding rapport—23
5	Ondertekening—24
	Managementreactie-25

Aanleiding, doel en context opdracht

Aanleiding

De gemiddelde behandeltijd voor een aangifte Inkomensheffing (hierna IH) niet-winst was in 2017 1,7 uur en is in september 2024 opgelopen tot 3,1 uur per aangifte. De gemiddelde behandeltijd voor een bezwaarschrift (of verzoek) IH/niet-winst was in 2017 3,5 uur en is in september 2024 opgelopen tot 5,9 uur per bezwaarschrift en 1,9 uur per verzoek. Dit oplopen van de gemiddelde behandeltijden heeft impact omdat met eenzelfde beschikbare capaciteit minder aangiften, bezwaarschriften en verzoekenF tijdig behandeld kunnen worden. Onduidelijk is wat de oorzaken zijn van deze ontwikkelingen van de behandeltijden bij de processen aangifte-, bezwaar- en verzoekenbehandeling IH/niet-winst. De Directie Particulieren heeft de ADR gevraagd hier onderzoek naar te doen.

Doel

Het doel van het onderzoek is de meest waarschijnlijke oorzaken op het gebied van personeel, procesinrichting (inclusief sturing en aansluiting op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen) en geautomatiseerde ondersteuning in kaart te brengen die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de behandeltijden aangiften IH/niet-winst en bezwaarschriften (of verzoeken) IH/niet-winst in de jaren 2017 tot en met september 2024. Met de resultaten uit dit onderzoek krijgt de Belastingdienst meer inzichten en handvatten om de ontwikkeling van de behandeltijden te kunnen sturen.

Om dit doel te bereiken hebben wij in overleg met de opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de meerjarige ontwikkeling van de behandeltijden, aantallen en doorlooptijden binnen de processen aangifte-, bezwaar- en verzoekenbehandeling IH/niet-winst (2017-2024) zoveel mogelijk gesplitst naar diverse categorieën?
2. Welke ontwikkelingen op het gebied van personeel, procesinrichting (inclusief sturing en aansluiting op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen) en geautomatiseerde ondersteuning hebben invloed gehad op de gemiddelde behandeltijden van de processen aangifte-, bezwaar- en verzoekenbehandeling IH/niet-winst?
3. Op welk moment in de te onderzoeken periode vonden deze ontwikkelingen plaats en in hoeverre hebben de geïdentificeerde ontwikkelingen geleid tot een toename of afname van de gemiddelde behandeltijden en was de invloed klein of groot?
4. Welk handelingsperspectief ziet de ADR gegeven de beantwoording van de onderzoeksvragen voor de directie Particulieren van de Belastingdienst om de ontwikkeling van de behandeltijden te kunnen sturen?

Context

De processen aangifte-, bezwaar- en verzoekenbehandeling IH/niet-winst zijn reguliere processen binnen de Belastingdienst, die al tientallen jaren worden uitgevoerd.

Diverse externe en interne oorzaken kunnen van invloed zijn op de ontwikkeling dat gemiddeld meer tijd nodig is voor de aangifte-, bezwaar- en verzoekbehandeling IH/niet-winst. In dit onderzoek focussen wij ons op de interne factoren, zoals daar zijn personeel, procesinrichting (inclusief sturing) en geautomatiseerde ondersteuning. Wel onderzoeken wij of bij de procesinrichting actuele maatschappelijke en politieke invloeden zijn betrokken, zoals onder anderen de

menselijke maat, bellen bij bezwaar en bij afhandeling niet volstaan met alleen een brief.

Leeswijzer

Allereerst volgt de hoofdboodschap. Dit is een samenvatting van de belangrijkste constatering uit de hoofdstukken 1 tot en met 3.

In hoofdstuk 1 schetsen wij de ontwikkeling van de behandeltijden voor zover wij op basis van onze data-analyse hebben kunnen achterhalen.

In hoofdstuk 2 behandelen wij de factoren die van invloed zijn geweest op de behandeltijden. Deze factoren hebben wij opgehaald in de interviews bij de 4 locaties van Directie Particulieren, die zich bezighouden met Toezicht, Bezwaar en Beroep (TBB), te weten Amsterdam, Arnhem, Den Haag en Eindhoven.

Als laatste geven wij in hoofdstuk 3 de directie Particulieren handelingsperspectief mee op basis waarvan de directie vervolgstappen kan zetten.

Het rapport wordt afgesloten met een korte uiteenzetting van onze werkzaamheden.

Door combinatie van factoren stijgt de gemeten behandeltijd per proces, structurele verbeteringen in de behandeltijden mogelijk

Wij hebben geconstateerd dat de gemiddelde behandeltijd van aangiftebehandeling in de jaren 2022-2024 redelijk stabiel is gebleven en dat de grootste toename in de periode 2017 tot 2021 heeft plaatsgevonden.

Buiten deformalisering van bezwaargerelateerde verzoeken was er een stijging van 0,8 uur in de gemiddelde behandeltijd van bezwaarbehandeling in de periode 2017-2024. Na 2019 waren er nagenoeg geen bezwaar gerelateerde verzoeken meer in de bezwaarstroom van Particulieren. Bezwaar gerelateerde verzoeken kunnen gemiddeld in 2 uur worden afgedaan.

De gemiddelde behandeltijd voor verzoekbehandeling IH/niet-winst door de directie Particulieren is toegenomen in de periode 2017-2024.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de Belastingdienst vanaf 2019 een Risicotool heeft ontwikkeld, waarmee bezwaar gerelateerde verzoeken met een beperkt risico niet meer inhoudelijk worden behandeld, maar administratief/geautomatiseerd worden afgedaan door CAP (Centrale Administratieve Processen). Wanneer deze uitstroom en bestede uren van CAP worden opgeteld bij die van Particulieren is de constatering dat de behandeltijd op bezwaar en verzoek over de gehele keten niet significant is veranderd tussen 2017 en 2024.

Door de wijze van vastlegging van de behandeltijden binnen de Belastingdienst was het instrument data-analyse voor dit onderzoek overigens beperkt bruikbaar en hebben wij de factoren die van invloed zijn op de behandeltijden voornamelijk opgehaald via interviews met de medewerkers.

Daarnaast is de geregistreerde behandeltijd afhankelijk van het juist en nauwkeurig tijdschrijven van de behandelaars, waardoor de geregistreerde behandeltijd niet altijd 100% betrouwbaar is.

De gemiddelde behandeltijd voor een proces wordt binnen de Belastingdienst gebruikt als normtijd voor het jaar daarna.

Sturing

Het logistieke proces voordat een aangifte, bezwaar en/of verzoek (post) bij een behandelaar komt is complex. Enerzijds is er het "pull"-mechanisme, waarbij een medewerker zelf bepaalt welke post hij in behandeling neemt en anderzijds is er het "push"-mechanisme, waarbij een medewerker verplicht een bepaalde post moet behandelen.

Daarnaast is er een beperkte sturing door teamleiders op de behandeltijden van de individuele medewerkers. Tenslotte gebeurt de matching op de locaties van de fiscale expertise van behandelaars en de te behandelen posten informeel.

Procesinrichting

Veel geïnterviewden geven aan dat de geselecteerde aangiften voor individuele behandeling inhoudelijker complexer zijn dan voorheen.

Door de Belastingdienst beoogde procesversnellingen zoals aangiftes alleen behandelen op specifieke uitworpredenen is niet altijd effectief, omdat het voorkomt dat voor individuele behandeling uitgeworpen aangiftes toch breder worden behandeld.

Daarnaast zien de behandelaars een aantal potentiële procesversnellingen, die nog niet door de Belastingdienst zijn opgepakt.

Ook worden de benodigde vastleggingen (m.n. bij bezwaar) die medio 2024 zijn geïntroduceerd als een factor gezien, die de behandeltijd verhoogt. Het op het juiste moment beschikbaar hebben van passend vaktechnisch advies zou de behandeltijd kunnen verkorten. In de praktijk blijkt dit niet altijd zo uit te pakken.

Er is een effect van de werkinstructie 'passend contact' op de behandeltijd, maar dit hebben wij niet nader onderzocht. Ook het centraliseren van de binnenkomende post is een factor die in combinatie met de veelheid aan systemen invloed heeft op de behandeltijd.

Personeel

Het onderwerp personeel is vaak door de geïnterviewden genoemd als oorzaak voor de stijgende behandeltijd. Het beeld dat er minder werkervaring is bij de behandelaars dan voorheen, wordt in de data-analyse bevestigd. In vergelijking met 2017 heeft een gemiddelde behandelaar zo'n 10 jaar minder werkervaring.

De grote uitstroom van medewerkers met name door de vertrekregeling 2016, maar ook de doorstroom vanuit Particulieren naar andere Belastingdienst directies betekent dat er een grote instroom nodig is. Deze instroom bestaat veelal uit onervaren medewerkers met weinig fiscale expertise. Daarnaast hebben deze medewerkers extra begeleiding nodig. Dit betekent een grote belasting op ervaren medewerkers die daardoor minder directe uren overhouden voor het behandelen van aangiftes, bezwaren en verzoeken. Tenslotte bestaat er ook onduidelijkheid over wie welke expertise heeft.

In de interviews zijn ook psychologische factoren benoemd die invloed kunnen hebben op de behandeltijden. Bijvoorbeeld de verminderde besluitvaardigheid van de behandelaars. Als oorzaak wordt vaak genoemd, de onzekerheid die medewerkers voelen door de Toeslagenaffaire.

Ook ervaren behandelaars druk op het moeten halen van normtijden, terwijl met name complexe bezwaren veel meer tijd vragen dan de gemiddelde behandeltijd. Doordat het percentage minder ervaren medewerkers is toegenomen, zal per saldo het hybride werken leiden tot een hogere behandeltijd. Immers minder ervaren medewerkers moeten meer consulteren, maar de fysieke afstand bij hybride werken weerhoudt ze veelal daarvan. Het gevolg is, minder tijdige consultatie dan zou moeten om normtijden te kunnen halen.

Geautomatiseerde ondersteuning

Over de geautomatiseerde ondersteuning zijn de geïnterviewden vaak positief. De functionaliteit van de systemen wordt als voldoende gezien en de verstoringen zijn geen factor van betekenis voor de behandeltijden.

Wel is de implementatie van nieuwe systemen genoemd als factor met een negatieve invloed op de duur van de behandeltijd. Andere factoren met een negatieve invloed zijn de veelheid van de te raadplegen systemen en de veelheid aan noodzakelijke handelingen in deze systemen. Ook de niet altijd eenduidige vulling van de systemen betekent dat er meer tijd nodig is voor het raadplegen van deze systemen.

Handelingsperspectief

Aangezien vele factoren van invloed zijn op de toename van de behandeltijden en de factoren elkaar ook beïnvloeden, is een geïntegreerde aanpak essentieel. Onze onderzoeksuitkomsten konden niet altijd gevalideerd worden met de bij ons aanwezige data. Daarom blijft effectmeting van elke afzonderlijke aanpassing in de sturing, de procesinrichting, het personeel en de geautomatiseerde ondersteuning belangrijk om te kunnen sturen in de behandeltijden.

Wij adviseren dan ook een plan op te stellen met samenhangende maatregelen voor de korte en de lange termijn om de stijgende trend in de behandeltijden te keren op de 4 onderkende thema's: sturing, procesinrichting, personeel en geautomatiseerde ondersteuning. In hoofdstuk 4 zijn hiervoor een aantal mogelijke vervolgstappen benoemd. Hieronder een selectie van naar ons idee vervolgstappen, die structureel kunnen bijdragen aan de mogelijkheid om te kunnen sturen.

- efficiëntere *sturing* en bijbehorende communicatie door:
 - Kort cyclische feedback tussen teamleiders en behandelaars om knelpunten en best practices te achterhalen (leercyclus);
 - Behandelaars de ratio uit te leggen bij gebruik PUSH-mechanisme om het begrip en het draagvlak onder medewerkers te versterken.
- versnellingen in het *proces* door:
 - te onderzoeken hoe potentiële versnellingen in het proces aangereikt door de medewerkers opgepakt kunnen worden;
 - het beleid rond de vastlegging van overwegingen omtrent de behandeling van een aangifte, bezwaar en/of verzoek te optimaliseren;
 - recente procesontwikkelingen te evalueren op consequenties voor de gemiddelde behandeltijd, zoals werkinstructie "passend contact" en "opheffing postkamers";
- verhoging fiscale expertise en de betrokkenheid van *personeel* door:
 - De beschikbare fiscale expertise bij de medewerkers gestructureerd in kaart te brengen en breed te verspreiden;
 - te onderzoeken wat de effecten op de behandeltijd zijn bij direct tweetalig opleiden van medewerkers, waardoor medewerkers vaardig zijn in meer dan één behandelproces;
 - Uit te zoeken wat de psychologische effecten op medewerkers zijn van het sturen op normen voor behandeltijden en wat eventuele onbedoelde bij-effecten zijn;
 - duidelijke afspraken te maken over hybride werken. Wellicht dat hiervoor gekeken kan worden naar de ervaringen bij K&EC buitenland;
 - aandacht te hebben voor de bereikbaarheid van collega's voor fiscale consultatie inclusief verwachtingenmanagement bij consultatie; antwoorden in plaats van vragen retour;
 - het makkelijker te maken voor de medewerkers om tijd te schrijven, bijvoorbeeld door te onderzoeken of de behandeltijden automatisch in de Belastingdienst systemen kunnen worden vastgelegd
- verhoging van de efficiency van de *geautomatiseerde ondersteuning* door:
 - te sturen op correct gebruik van de bestaande systemen om de snelle raadpleegbaarheid te vergroten;
 - Meer gebruik te maken van moderne technieken (zoals Artificial Intelligence, AI) en systemen die een klantbeeld kunnen presenteren.

1 Ontwikkeling van gemiddelde behandel tijd

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op onderzoeksvraag 1.

Wat is de meerjarige ontwikkeling van de behandel tijden¹ binnen de processen aangifte-, bezwaar- en verzoekbehandeling IH/niet-winst (2017-2024) zoveel mogelijk gesplitst naar diverse categorieën?

In paragraaf 1.2 lichten wij eerst toe tegen welke problematiek wij bij de data analyse zijn aangelopen. Daarna lichten wij in paragraaf 1.3 de belangrijkste bevindingen toe.

1.2 Problematiek bij uitvoeren data analyse

Wij hebben als eerste een analyse uitgevoerd van de behandel tijden voor de drie processen inzake IH/niet-winst:

- Aangiftebehandeling;
- Bezwaarbehandeling;
- Verzoekbehandeling.

Na ontvangst van de databestanden, bleken niet alle gewenste analyses uitgevoerd te kunnen worden. In deze paragraaf wordt de oorzaak van deze problematiek toegelicht en de consequenties daarvan weergegeven.

1.2.1 *Behandel tijden worden niet per aangifte, bezwaar en/of verzoek geregistreerd*

De Belastingdienst registreert niet de bestede tijden per aangifte, bezwaar en/of verzoek (zaak), maar de Belastingdienstmedewerkers registreren de totale tijden per dag die besteed worden aan de drie processen. Dit betekent dat alleen gemiddelde behandel tijden berekend kunnen worden. Hierdoor is niet inzichtelijk hoeveel tijd aan een concrete zaak is besteed.

Een andere consequentie van deze werkwijze is dat ook geen analyse per categorie van type zaak gedaan kan worden. Bijvoorbeeld de gemiddelde behandel tijd van een C-post², uitworp reden of bepaald type complex bezwaar.

1.2.2 *Niet van alle jaren in de onderzoeksperiode is data beschikbaar*

Wij hebben niet alle data voor de gehele periode ontvangen. We hebben gebruikt gemaakt van data van DF&A, maar deze hielden de data pas bij in de huidige vorm vanaf 2021. Dit geldt voor zowel het proces aangiftebehandeling als de processen bezwaar- en verzoekbehandeling.

1.2.3 *Behandel tijden bezwaar- en verzoekbehandeling niet nagerekend*

Wij hebben de behandel tijden aangiftebehandeling berekend aan de hand van de ons ter beschikking gestelde data. Zie hiervoor paragraaf 1.3.1.

Voor de behandel tijden bezwaar- en verzoekbehandeling hebben wij ons gebaseerd op de rapportages van de Belastingdienst, zie hiervoor paragraaf 1.3.2 t/m 1.3.5. De betrouwbaarheid van deze cijfers hebben we niet vastgesteld. De hiervoor benodigde data en tijd hadden we niet tot onze beschikking.

¹ In de oorspronkelijke onderzoeksvraag stond ook een analyse van aantallen en doorlooptijden gepland. Deze elementen zijn in de uiteindelijke data-analyse niet meegenomen

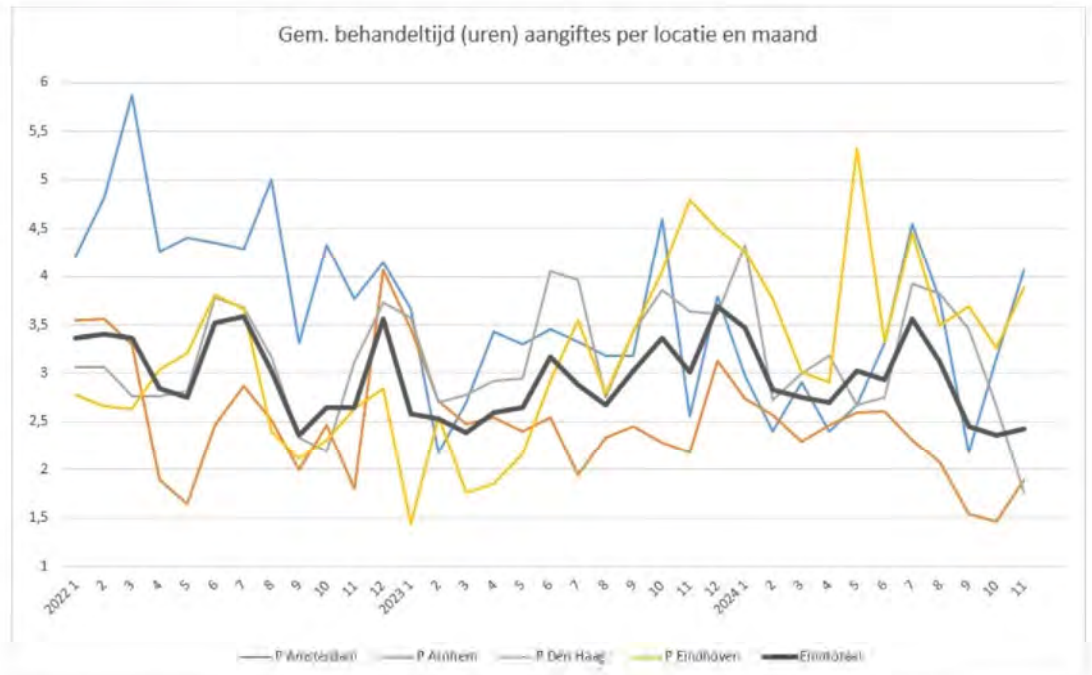
² Als je ervan uitgaat dat alle C-posten afgedaan worden door C-ers en niet door E-ers of F-ers, is de analyse overigens wel mogelijk, aangezien de productie van C-medewerkers en de geschreven tijd bekend is.

1.3

Uitkomsten data analyse

1.3.1

Gemiddelde behandeltime voor aangiftebehandeling IH/niet-winst is vanaf 2022 redelijk constant gebleven, daarvoor significant gestegen



In bovenstaande figuur is de gemiddelde behandeltime van de laatste 3 jaren uitgezet per maand voor de 4 TBB locaties, inclusief een totaal over de 4 locaties heen.

Wat opvalt is dat de totale gemiddelde behandeltime redelijk constant is met beperkte schommelingen (zie zwarte lijn). Voor de gemiddelde behandeltime van Arnhem geldt dat deze iets lager is, waarschijnlijk vanwege ambtshalve afwikkelingen die bij Arnhem veelvuldig voorkomen (zie oranje lijn). Verder is de behandeltime bij Amsterdam behoorlijk afgenomen (zie blauwe lijn), en bij Eindhoven juist toegenomen (zie gele lijn).

De toename in behandelzeiten is vooral in de periode 2017 tot 2022 te zien, zie onderstaande figuur.

	Productie		Uren	Gem. behandeltime
	traditioneel	administratief	Part IH heffing	
2017	215.265	20.393		1,7 ³
2018	194.937	24.776		1,8 ⁴
2019	188.742	13.169	438.398	2,2
2020	151.055	10.112	385.828	2,4
2021	142.814	10.898	430.976	2,8
2022	121.997	5.186	409.828	3,2
2023	115.638	10.428	376.130	3,0
2024	66.086	3.791	214.481	3,1

Bron: BD, meerjarig beeld per 29-9-2024

³ Expertschatting van de Belastingdienst

⁴ Expertschatting van de Belastingdienst

1.3.2

Buiten deformatisering van bezwaargelateerde verzoeken een stijging van 0.8 uur in de gemiddelde behandeltijd van bezwaarbehandeling

In de voorraad bezwaren van vóór 2018 bevonden zich ook via de digitale poort (mijn belastingdienst.nl) door belastingplichtigen ingestuurde "gestructureerde berichten" met aanvullingen en/of verbeteringen op eerder ingestuurde aangiften. Vanaf 2019 worden betreffende "gestructureerde berichten", als bezwaargelateerd verzoek afgedaan en geregistreerd. Deze actie wordt deformatiseren van bezwaargelateerde verzoeken genoemd.

De gemiddelde behandeltijd van deze bezwaargelateerde verzoeken is met een normtijd van 2 uur lager dan de behandelnormtijd van 5 uur van andere bezwaren. Het apart registreren van bezwaargelateerde verzoeken heeft een stijgend effect op de gemiddelde behandeltijd van de andere bezwaren. Het deformatiseren heeft grote impact gehad op de het gemiddeld bestede uren van de (overige) bezwaren. Deze is gestegen van 3,5 uur in 2017 naar 5,9 uur in september 2024.

	Realisatie bezwaar IH		
	Uitstroom (alle afdoeningen)	Uren	Gem. behandeltijd
		4 werkstromen bezwaar IH	
2017	160.399	556.816	3,5
2018	149.021	535.033	3,6
2019	141.492	663.607	4,7
2020	111.883	463.775	4,1
2021	71.928	369.778	5,1
2022	62.235	351.030	5,6
2023	64.238	347.423	5,4
2024	57.456	339.088	5,9

Als de uitstroom en uren van de bezwaren en bezwaargelateerde verzoeken bij elkaar worden opgeteld, dan blijkt er een stijging te zijn van 2,9 uur naar 3,7 uur per product. Dit betekent dat er buiten de deformatisering voor bezwaar een stijging van 0,8 uur per product resteert.

	Realisatie bezwaar IH + verzoek AH vermindering IH		
	Uitstroom (alle afdoeningen)	Uren	Gem. behandeltijd
		4 werkstromen bezwaar IH	
2017	198.231	570.146	2,9
2018	197.981	573.889	2,9
2019	231.560	746.797	3,2
2020	210.734	594.094	2,8
2021	143.681	501.269	3,5
2022	124.585	465.366	3,7
2023	166.569	524.067	3,1
2024	128.651	477.416	3,7

Bron BD: overzicht 20 februari 2025

Het effect van een specifieke actie is niet nauwkeurig aan te geven. Wel kunnen getroffen acties van de Belastingdienst een aannemelijke verklaring zijn voor wijzigingen in de behandeltijd.

In 2019/2020 is besloten om uitzendkrachten in te zetten voor het wegwerken van de voorraad bezwaren. Door deze gerichte actie is in korte tijd een grote

hoeveelheid bezwaren afgedaan. Dit is een verklaring voor de daling van de gemiddelde behandeltijd in 2020.

Tot en met 2020 werden bezwaren IH-winst behandeld door Particulieren. Vanaf 2021 is de behandeling bezwaren IH-winst overgegaan naar het organisatieonderdeel MKB. Dit betreft bezwaarschriften van ondernemers. De behandeling van een bezwaarschriften IH-winst kost meer tijd dan de behandeling van een bezwaarschrift van een particulier.

In verband met de zogenaamde BOX 3 problematiek, heeft het MT Particulieren besloten om de behandeling van betreffende bezwaren voorlopig on hold te zetten, in afwachting van nadere jurisprudentie en regelgeving. Dit heeft een verlagend effect op het aantal behandelde bezwaren, bezwaarschriften welke anders waren behandeld, zitten nu nog in de voorraad te behandelen bezwaren en dit heeft dus een verhogend effect op de gemiddelde behandeltijd.

1.3.3

Na 2019 nagenoeg geen Bezwaargelateerde verzoeken in bezwaarstroom Particulieren

In onderstaande afbeelding valt te zien dat de Bezwaargelateerde verzoeken na 2019 nagenoeg geen deel meer uitmaken van de uitstroom van bezwaren bij Particulieren. In 2017 waren dit nog ruim 90.000⁵ "bezwaren" die in 2 uur per

Bezwaar	GEDEFORMALISEERD		NIET GEDEFORMALISEERD			Eindtotaal
	aanvulling gestructureerd	ambtshalve	aanvulling ongestructureerd	correctie	overig	
2017	40587	49906	40148	26713	3045	160399
2018	23208	35528	37533	26512	26240	149021
2019 PvA	1364	12365	46750	45894	35119	141492
2020 PvA	136	3709	38062	38513	31463	111883
2021	41	2311	30251	21770	17555	71928
2022	21	1689	25006	15287	20232	62235
2023	2	1378	26658	12498	23701	64237
2024 PvA	13	2193	34309	16226	21591	74332

product werden afgedaan. De uurnorm op de overige (niet gedeformaliseerde) bezwaren is niet wezenlijk veranderd. Wel opvallend is de daling van het aantal bezwaren tegen correctie, dit zou te maken kunnen hebben met de daling in traditioneel geregelde aangiften de afgelopen jaren. En dan specifiek bij de daling van aangebrachte correcties in het heffingsproces waar burgers bezwaar tegen hebben gemaakt.

1.3.4

Gemiddelde behandeltijd voor verzoekbehandeling IH/niet-winst is toegenomen

Wij hebben vanuit de aan ons ter beschikking gestelde data geen gemiddelde behandeltijden voor verzoeken IH/niet-winst kunnen berekenen.

In de maandelijkse productieoverzichten van de Belastingdienst staan wel gemiddelde behandeltijden voor verzoeken, maar deze zijn voor alle 4 grote middelen (IH, VPB, OB en LH) en ook zijn de cijfers cumulatief per jaar.

Onderstaande meerjarige cijfers van de Belastingdienst geven aan dat de gemiddelde behandeltijd voor verzoeken AH vermindering IH is toegenomen.

Realisatie verzoek AH vermindering IH			
	Uitstroom (alle afdoeningen)	Uren	Gem. behandeltijd
		Verzoek AH vermindering IH	
2017	37.832	13.330	0,4
2018	48.960	38.856	0,8
2019	90.068	83.190	0,9

⁵ 40.587 + 49.906 = 90,5 duizend

2020	98.851	130.319	1,3
2021	71.753	131.491	1,8
2022	62.350	114.336	1,8
2023	102.331	176.644	1,7
2024	71.195	138.328	1,9

Bron: BD, meerjarig beeld per 29-9-2024

1.3.5

Behandeltijd op bezwaar en verzoek over de gehele keten is niet significant veranderd tussen 2017 en 2024

Vanaf 2019 is een Risicotool ontwikkeld, waarmee bezwaargelateerde verzoeken met een beperkt risico niet meer inhoudelijk worden behandeld, maar administratief/geautomatiseerd worden afgedaan.

De Risicotool is ter waarborging van de rechtsgelijkheid en uniforme behandeling afgeleid van de weegmodule voor aangiftebehandeling IH.

Deze bezwaargelateerde verzoeken worden doorgaans toegewezen en kunnen met een korte behandeltijd worden afgedaan. Aangezien geen/een beperkte inhoudelijke toets wordt uitgevoerd, gaan deze verzoeken rechtstreeks naar het organisatie onderdeel B/CAP. Omdat deze verzoeken met een lage behandeltijd vanaf 2019 niet meer door Particulieren worden afgedaan, stijgt de gemiddelde behandeltijd voor de verzoeken die wel door Particulieren worden behandeld.

Wanneer deze uitstroom en bestede uren van CAP worden opgeteld bij die van Particulieren, wordt het effect van de risicotool op de ontwikkeling van de behandeltijd over de gehele keten (Particulieren en CAP) inzichtelijk. Dit levert het beeld op dat de behandeltijd op bezwaar en verzoek over de gehele keten niet significant is veranderd tussen 2017 en 2024, maar dat vanwege het knippen in de werkstromen er een hogere gemiddelde behandeltijd uitrolt voor het afdoen van de resterende bezwaren binnen Particulieren.

PART incl Risicotool en deel naar CAP	Realisatie bezwaar IH + verzoek AH vermindering IH		
	Uitstroom (alle afdoeningen)	Uren	Gem. behandeltijd
		4 werkstromen bezwaar IH	
2017	209.832	581.747	2,8
2018	214.916	590.824	2,7
2019	297.147	812.384	2,7
2020	290.734	674.094	2,3
2021	239.698	597.286	2,5
2022	203.805	544.586	2,7
2023	288.889	646.387	2,2
2024	209.846	558.611	2,7

2 Factoren van invloed op behandeltijden

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op onderzoeksvraag 2 en onderzoeksvraag 3.

Welke ontwikkelingen op het gebied van personeel, procesinrichting (inclusief sturing en aansluiting op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen) en geautomatiseerde ondersteuning hebben invloed gehad op de gemiddelde behandeltijden van de processen aangiftebehandeling IH/niet-winst en bezwaarbehandeling IH/niet-winst?

Op welk moment in de te onderzoeken periode vonden deze ontwikkelingen plaats en in hoeverre hebben de geïdentificeerde ontwikkelingen geleid tot een toename of afname van de gemiddelde behandeltijden en was de invloed klein of groot?

In paragraaf 2.2 vermelden wij de bevindingen inzake sturing. In paragraaf 2.3 de bevindingen inzake de procesinrichting. Daarna volgen in paragraaf 2.4 de bevindingen inzake personeel. Tenslotte zijn in paragraaf 2.5 de bevindingen inzake de geautomatiseerde ondersteuning vermeld.

2.2 Sturing

2.2.1 *In de praktijk beperkte sturing door teamleiders op behandeltijden individuele medewerkers*

Voor de behandelaars aangiften en bezwaren/verzoeken is binnen de Belastingdienst een HRM jaarplancycclus van toepassing. Hierin maakt de teamleider per jaar afspraken over het soort werk (aangiften, bezwaren/verzoeken) en te realiseren aantallen. De te realiseren aantallen zijn gebaseerd op de historische, gemiddelde behandeltijden voor aangiften, bezwaren en verzoeken. Periodiek, meestal 2X per jaar worden deze afspraken door de teamleider met de medewerker besproken. In een aantal interviews is aangegeven dat de medewerker weinig sturing door de teamleider ervaart. Daarnaast is door teamleiders aangegeven dat ze niet over de benodigde instrumenten beschikken⁶ om te kunnen sturen op het bereiken van de gemiddelde behandeltijden van hun individuele medewerkers.

De sturing op de kwaliteit van de behandelde aangifte, bezwaar/verzoek wordt uitgevoerd door de Vaktechnisch Adviseur (VTA) en niet door de teamleider. Een teamleider heeft daardoor ook beperkt zicht op de complexiteit van een aangifte/bezwaar waardoor het lastig is om sturend op te treden in geval van complexe aangiften en bezwaren die meer tijd kosten dan de gemiddelde, historische behandeltijd (ofwel normtijd).

Doordat een teamleider vooral stuurt op te behandelen aantallen per periode en minder op kwaliteit kan een medewerker worden geprikkeld om zich calculerend op te stellen. Voorbeelden van calculerend gedrag zijn afhandeling zonder of met beperkte beoordeling en aansturen op gewenste aantallen in een periode door aangifte, bezwaar/verzoek pas later te sluiten dan mogelijk.

⁶ Tijdens de hoor/wederhoor is aangegeven dat deze stuurinformatie in principe wel voor de teamleiders beschikbaar is.

2.2.2 *Het logistieke proces voordat een aangifte, bezwaar en/of verzoek bij een behandelaar komt is complex*

Proces aangiftebehandeling

De jaarlijks te ontvangen aangiften (jaarmoot) IH-niet winst van de Directie Particulieren bedraagt ongeveer 8 miljoen belastingplichtigen. Vanwege de beperkte behandelcapaciteit, kunnen niet alle aangiften individueel handmatig worden behandeld. Daarom wordt bij de behandeling van de ontvangen aangiften gebruik gemaakt van risicoanalyses en inschattingen. Deze risicoanalyses en inschattingen leiden tot selectieregels die centraal worden toegepast op de ontvangen aangiften om aangiften te selecteren voor geautomatiseerde behandeling of individuele behandeling.

De aangiften die scoren op de selectieregels worden uitgeworpen voor individuele handmatige behandeling. Hierbij is elke uitworpreden voorzien van de code "eenvoudig" (C) en "gemiddeld" (E). Deze indeling is analoog aan de groepsfunctie C en E, waarin medewerkers op grond van kennis en ervaringseisen zijn aangenomen. Na de centrale selectie, worden de individueel handmatig te verwerken aangiften in overleg ter beschikking gesteld aan eenheden van Directie Particulieren. De vier TBB locaties kunnen vervolgens als zij nieuwe posten nodig hebben deze posten op hun kantoor zetten. Dit is het "pull"-mechanisme.

Aanwasposten zijn posten die door verleend uitstel veelal later in een jaar bij de Belastingdienst binnen komen. Zij worden per week roulerend op naam gezet van één van de 4 kantoren (Amsterdam, Arnhem, Eindhoven of Den Haag). Dit heet het carroussel mechanisme. Dit is een voorbeeld van het "push"-mechanisme. Voor bijzondere posten (PM-brieven) worden er afspraken gemaakt in het landelijke regie overleg, waarin de 4 kantoren beslissen welk kantoor deze posten gaat verwerken. Hoewel de kantoren zelf bepalen wanneer ze klaar zijn om de behandeling van een PM-brief te starten, wordt dit door de behandelaars als een voorbeeld van het "push"-mechanisme ervaren.

Door het "push" mechanisme is centrale sturing op de verwerking mogelijk en wordt de rechtsgelijkheid van de behandeling van aangiften bevorderd. Ook wordt decentraal rekening gehouden met de lokaal beschikbare capaciteit voor behandeling van aangiften door het "pull"-mechanisme.

Proces bezwaar- en verzoekafhandeling

Voor bezwaar- en verzoekafhandeling heeft Landelijke Regie Particulieren (LRP) geen bepalende rol. Na de automatische queries vindt een eerste handmatige indeling plaats door de triggerteams. Een deel kunnen zij administratief afdoen en een deel plaatsen zij in bepaalde wachtrijen. LRP monitort dat posten niet te lang in een bepaalde wachtrij blijven zitten.

2.3 **Procesinrichting**

2.3.1 *Fiscale complexiteit van uitgeworpen aangiften is gestegen*

De normtijd voor het behandelen van een aangifte is een gemiddelde. De werkelijk bestede tijd is sterk afhankelijk van de fiscale materie die een behandelaar in de aangifte tegenkomt. Voorbeelden die wij in de interviews hebben meegekregen waren de waardering van aandelen bij een aanmerkelijk belang of de problematiek rond opgevoerde zorgkosten. Deze materie leidt tot extra vragen, discussie en uitzoekwerk.

De behandeling van meer ingewikkelde fiscale materie duurt langer. Deze tendens wordt versterkt door de stijgende complexiteit van uitgeworpen individueel te behandelen aangiften.

2.3.2 *Voor individuele behandeling uitgeworpen aangifte vaak breder dan alleen op uitworpreden behandeld*

Uitgeworpen aangiften worden in principe alleen behandeld voor de reden van uitworp. Enige uitzondering is indien evidente fouten in de aangifte wordenesignaleerd. Uit de interviews blijkt dat met name de meer ervaren medewerkers, ondanks bovenstaand voorschrift, ook aandacht besteden aan andere elementen van de te behandelen aangifte. Hierdoor stijgt de behandeltijd.

2.3.3

Potentiële versnellingen in de procesgang aanwezig

In de interviews kwamen onderstaande situaties naar voren, die als de Belastingdienst hierover anders zou besluiten tot versnellingen in de procesgang kan leiden. Omdat informatie hierover in de databestanden ontbrak, hebben we dit niet nader kunnen onderbouwen:

- *Correcties RPGA (Restant Persoons Gebonden Aftrek)*
Enkele jaren geleden heeft de Staatssecretaris besloten dat het correctiebeleid niet van toepassing is op correcties van de RPGA. Hierdoor moeten werkzaamheden worden uitgevoerd voor aanslagen met een relatief gering financieel belang. Bovengenoemde aangiftes met een relatief gering bedrag, zouden als daartoe wordt besloten ook geautomatiseerd kunnen worden verwerkt.
- *Traject rond verzuimboetes kost tijd*
Indien een bezwaar is ingediend en bij het opleggen van de aanslag mogelijk een boete van toepassing is, dient het opleggen van de boete te worden overwogen en de hoogte van de boete te worden vastgesteld. De behandelaar dient bij dit traject een boetespecialist in te schakelen. Deze gang van zaken kost de behandelaar extra tijd, denk aan voorbereiden overleg met boetespecialist en verwerken van input van de boetespecialist.
- *Aangiften waar de ouderenkorting niet is aangekruist in jaar van overlijden*
Het komt regelmatig voor dat in aangiften van belastingplichtigen over het jaar van overlijden, de ouderenkorting niet is aangekruist. Deze aangiften worden uitgeworpen voor individuele behandeling. Deze posten kunnen ook geautomatiseerd worden afgedaan omdat dit doorgaans duidelijk een stellige administratieve fout van de indiener van de aangifte betreft.

2.3.4

Benodigde vastleggingen (m.n. bij bezwaar) zijn tijdrovend

De aandacht voor en eisen aan de administratieve vastlegging is de afgelopen jaren mede door druk vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen sterk verhoogd. De Belastingdienst heeft beleid geformuleerd dat een behandelaar alle gemaakte overwegingen rond de uitvoering van de werkzaamheden bij aangiftebehandeling en bezwaar moet vastleggen. Dit om gemaakte afwegingen ook in de toekomst te kunnen herleiden.

In de interviews is aangegeven dat het vastleggen van relevante besluitvorming noodzakelijk is, maar het vastleggingstraject niet altijd als efficiënt wordt ervaren en tijdrovend is. Deze extra tijd om zaken vast te leggen leidt tot een hogere behandeltijd.

2.3.5

Drempel voor het benaderen van het VTA (Vaktechnisch Advies)

Medewerkers kunnen bij vragen of knelpunten bij het behandelen van aangiften en bezwaarschriften terecht bij het zogenaamde vaktechnisch advies (VTA). Voor het invullen van het VTA zijn speciaal daarvoor aangewezen/opgeleide medewerkers aangewezen.

Uit de interviews blijkt dat medewerkers weleens een drempel voelen om een beroep te doen op het VTA. "Je stelt een vraag en krijgt één antwoord en tien vragen terug". In geval van werken op kantoor werkt het benaderen van een collega op dezelfde kamer/bureau-eiland met vragen of knelpunten sneller en wordt dit als laagdrempeliger ervaren.

Bovenstaande gevoelde drempel verhoogt de gemiddelde behandeltijd, want de behandelaar die er niet uitkomt zal uiteindelijk alsnog op een ander moment of bij een andere collega advies moeten inwinnen.

2.3.6 *Geen effectmeting op behandeltijd voorhanden van 'passend contact' opnemen met belastingplichtigen*

Het niet telefonisch maar schriftelijk opvragen van informatie bij belastingplichtigen zorgt voor een langere doorlooptijd en, door het opstellen van rappel en vooraankondiging, ook voor een hogere behandeltijd.

Een aantal jaar geleden is de "Instructie passend contact" van kracht geworden. Dit betekent dat de behandelaar afhankelijk van het soort aangifte of bezwaarschrift, telefonisch contact zoekt met belastingplichtige. De behandelaar kan de belastingplichtige informeren dat de post in behandeling is genomen. Ook kan dan direct een kennisgeving met betrekking tot een verzoek tot informatie worden gedaan. Voordeel is dat deze werkwijze de behandeltijd kan verkorten.

Daarnaast kan 'passend contact' ook een voordeel hebben wanneer door het telefonische contact met belastingplichtige onduidelijkheden en/of vragen die hebben geleid tot het bezwaarschrift (mogelijk) kunnen worden weggenomen en belastingplichtige vervolgens het bezwaar intrekt. Contact met belastingplichtige op korte termijn na het indienen van het bezwaarschrift beweegt de belastingplichtige vaak sneller mee te werken met verlengingsverzoeken van beslistermijnen.

2.3.7 *Opheffen postkamer bij de 4 locaties zorgt voor verhoging van behandeltijd*

Sinds 1 juli 2024 is de postkamer op de 4 TBB locaties opgeheven en wordt de post verwerkt door de vestigingen in Heerlen of Apeldoorn. In de praktijk betekent dit een verlenging van de doorlooptijd van ongeveer 1 week naar circa 3 weken.

Met name voor bezwaarafhandeling geldt dat een verhoging van de doorlooptijd gevolgen kan hebben voor de behandeltijd, omdat medewerkers langer moeten wachten op informatie en zich weer opnieuw in de zaak moeten verdiepen.

2.4 **Personeel**

2.4.1 *Het gemiddeld aantal dienstjaren bij Financiën van medewerkers TBB locaties van directie Particulieren is sterk gedaald*

Sinds 2017 zijn veel ervaren medewerkers met een lang dienstverband bij de Belastingdienst uitgestroomd. In de interviews werd hierbij vaak verwezen naar de vertrekregeling 2016. De gevolgen van deze uitstroom zijn zichtbaar in de sterke daling van het gemiddelde aantal dienstjaren bij Financiën van medewerkers van de locaties Arnhem, Amsterdam, Den Haag en Eindhoven, zie onderstaande tabel met gegevens uit P-Direkt.

PEILDATUM	Aantal ⁷	Gem. dienstjaren FIN
2017-12-31	1488	23
2018-12-31	1546	21
2019-12-31	1630	17,2
2023-12-31	1662	13,7
2024-12-31	1646	13,3

Bron: P-direkt

Vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd zullen de komende jaren nog meer ervaren medewerkers uitstromen.

Daarnaast heeft directie Particulieren ook 20% tot 30% uitstroom van ingestroomde medewerkers. Relatief veel nieuwe medewerkers vertrekken omdat het werk niet bevalt of van onvoldoende niveau wordt geacht. Dit heeft gevolgen voor de

⁷ Aantallen gebaseerd op afdelingscodes die betrokken zijn bij de behandeling van aangiftes, bezwaren en verzoeken aangeleverd door Directie Particulieren

behandeltijd. Er moet wederom tijd worden besteed aan het inwerken van nieuwe medewerkers en het opbouwen van kennis en ervaring.

2.4.2 *Door grote instroom veel onervaren medewerkers die extra begeleiding nodig hebben*

Om de uitstroom (zie paragraaf 2.4.1) op te vangen was nieuwe instroom nodig. In 2018 is door de Belastingdienst het programma instroom opgezet. Vanaf dat moment heeft de Belastingdienst continu wervingsactiviteiten uitgevoerd om nieuwe medewerkers te werven. Ook bij directie Particulieren zijn veel nieuwe medewerkers ingestroomd. Deze relatief onervaren medewerkers moesten worden opgeleid en ingewerkt.

De begeleiding legt een groot beslag op de tijd van de ervaren medewerkers en ook dit kan door overbelasting van de ervaren medewerkers leiden tot een toename van de behandeltijd bij deze ervaren medewerkers.

2.4.3 *Grote doorstroom medewerkers bij Particulieren*

De interne doorstroom van directie Particulieren naar andere dienstonderdelen van de Belastingdienst is eind 2023 172FTE, waarvan 2/3 deel naar MKB⁸. Dit betreft vaak medewerkers die willen doorgroeien.

In interviews is aangegeven dat de directie Particulieren in dit opzicht minder perspectief kan bieden en dat de strakke regels van het functiegebouw daarbij niet helpend zijn. Vanwege deze doorstroom moeten weer extra nieuwe medewerkers worden geworven, opgeleid en ingewerkt.

Verder is er intern bij directie Particulieren doorstroom van B-medewerkers waarvan de B-werkzaamheden verdwijnen. Ze worden begeleid om door te groeien naar een C-functie.

2.4.4 *Onduidelijk wie welke fiscale expertise heeft*

In interviews is aangegeven dat het niet altijd duidelijk is wie beschikt over welke fiscale expertise. Daardoor is een match tussen soorten posten en de meest capabele medewerker lastig te maken.

Ook weten minder ervaren mensen daardoor niet goed bij welke collega ze met vragen over een te behandelen post terecht kunnen. Dit gaat ten koste van de behandeltijd.

Daarnaast streeft de Belastingdienst op het gebied van de fiscale expertise naar zoveel mogelijk tweetalige medewerkers. Met tweetaligheid wordt bedoeld dat behandelaars zowel inzetbaar zijn in het proces aangiftebehandeling als in het proces bezwaarbehandeling. Geïnterviewden hebben een aantal keren deze "verplichte tweetaligheid" genoemd.

Sommige medewerkers ervaren dit als rem om over een bepaald proces of onderdeel expertise op te bouwen. Vaak ontbreekt de beschikbare tijd om beide processen goed te leren. Zo komt het voor dat medewerkers al worden ingezet als opleider/begeleider voor het ene proces terwijl ze het andere proces naar hun eigen idee nog niet voldoende beheersen.

2.4.5 *Gevoelde onzekerheid heeft invloed op de besluitvaardigheid medewerkers*

Door een aantal geïnterviewde medewerkers is aangegeven dat de besluitvaardigheid van de behandelaars een punt van aandacht is. Medewerkers zijn met name onzeker over de wijze van vastlegging en de angst om beslissingsfouten te maken. Voor ze een beslissing (durven) nemen gaan ze regelmatig eerst collega's raadplegen. Dit heeft invloed op de behandeltijd. De Toeslagenaffaire is genoemd als een van de mogelijke oorzaken van deze onzekerheid.

Daarnaast kwam in de interviews met teamleiders en ervaren behandelaars naar voren dat het aansturen van medewerkers uit de nieuwe generatie "Z", die momenteel op de arbeidsmarkt komt, anders vormgegeven zou moeten worden dan zoals nu gebruikelijk is. En dat vraagt meer capaciteit en gaat daarmee ten koste van de behandeltijd.

⁸ Bron: dashboard personeel december 2023 van FM&I

2.4.6 *Ervaren druk op halen normtijden*

In de interviews is een aantal keren genoemd dat medewerkers druk ervaren op het behalen van de normtijden. Bij een van de locaties is genoemd dat medewerkers in paniek schieten als ze aangesproken worden op het behalen van normtijden. Dit speelt ook bij medewerkers uit het leerbedrijf. Daarnaast kwam dit punt terug bij medewerkers met afstand tot de arbeidsmarkt.

2.4.7 *Hybride werken in combinatie met gemiddeld minder ervaren medewerkers zorgt voor een hogere behandeltijd*

Ervaren medewerkers noemden het in de tijd van Corona ontstane hybride werken als een effect die de behandeltijd verkortte. Met name het geconcentreerd kunnen werken en niet afgeleid worden speelt daarbij een rol.

Minder ervaren medewerkers noemden het hybride werken juist weer als een factor die de behandeltijd hoger maakt. Immers als medewerkers fysiek bij elkaar zitten kunnen zij sneller met elkaar in gesprek gaan over onduidelijkheden/vragen die zij op dat moment hebben dan dat ze vanuit thuis naar elkaar gaan bellen.

Geïnterviewden geven aan dat de techniek vanuit thuis doorgaans prima werkt.

2.4.8 *De geregistreeerde behandeltijd is niet altijd betrouwbaar*

De betrouwbaarheid van de geregistreeerde behandeltijd is afhankelijk van de medewerker die op de juiste tijdschrijfcodes boekt. Echter het is voor een medewerker lastig te bepalen wat de juiste tijdschrijfcodes is en hoe nauwgezet dat dient te gebeuren.

Als je echt wilt sturen op de performance van de processen aangiftebehandeling en bezwaar/verzoekbehandeling zul je betrouwbare, geautomatiseerde meetinformatie voorhanden moeten hebben.

Zo is het voor medewerkers lastig onderscheid te maken tussen bezwaar en beroep tijdschrijfcodes, omdat het vaak om dezelfde werkzaamheden gaat. Is er geen tijdschrijfcodes voor het helpen van collega's. Daarnaast hebben wij niet waargenomen dat erop de tijdschrijfcodes "storingen" wordt geschreven, terwijl er wel verstoringen zijn gemeld in de interviews.

Tenslotte is in de interviews aangegeven dat er weinig zicht is bij teamleiders of medewerkers op de juiste tijdschrijfcodes hebben geschreven.

2.5 **Geautomatiseerde ondersteuning**

2.5.1 *Functionaliteit voldoende en verstoringen geen factor van belang*

Geïnterviewden ervaren de functionaliteit over het algemeen als voldoende. Uitval van de automatisering is volgens vrijwel alle geïnterviewden op dit moment geen oorzaak van de oplopende behandeltijd. Verstoringen komen lang niet zo vaak meer voor als vroeger en duren vrijwel nooit significant lang. Afgelopen jaar is het één keer voorgekomen dat er op kantoor een halve dag geen Wifi was.

Voorheen heeft het veel geschort aan de kwaliteit van de geautomatiseerde systemen en waren er regelmatig veel storingen, dit is nu recht getrokken. In de loop der jaren zijn er wel steeds meer systemen bij gekomen waardoor er meer kan misgaan in de systemen dan vroeger, bijvoorbeeld nadat er updates zijn uitgevoerd.

2.5.2 *Implementatie nieuwe systemen vraagt gewenning*

De verwachting van de geïnterviewden is dat de installatie van het nieuwe DBO⁹, waar de belastingdienst momenteel op overstapt, tijdelijk vertragingen in het proces kan opleveren en de behandeltijden daardoor oplopen.

Daarnaast is de invoering van een nieuw systeem sowieso een verandering en de ervaring leert dat medewerkers daar niet meteen goed op reageren; gewenning vraagt enige tijd. Ook speelt het verschil in digi-vaardigheid van medewerkers bij de gewenning een rol.

⁹ DBO staat voor Digitale Brug Overheidsdiensten

2.5.3

Veelheid van systemen en steeds meer handelingen binnen systemen noodzakelijk
Geïnterviewden geven de veelheid van te raadplegen systemen aan als een structurele, vertragende factor in de behandeling, zowel bij aangiftebehandeling als bij de behandeling van bezwaarschriften.

Bijkomend gevolg is dat de veelheid van systemen extra opleidingstijd vergt. Gezien de grote instroom van nieuwe medewerkers is dit een significante factor (zie 2.4.2). Genoemd is dat de behandeltijd hoger is geworden omdat in steeds meer systemen moet worden gezocht naar onderliggende documentatie. Voor de bezwaren-afhandeling kunnen circa tien verschillende applicaties nodig zijn. Zie ook paragraaf 2.3.5, waarin staat dat steeds meer vastlegging noodzakelijk zijn m.n. voor bezwaarbehandeling in de vorm van het overnemen van veel elementen uit de diverse systemen in de nota van behandeling.

2.5.4

De vulling van systemen gebeurt niet altijd eenduidig

Geïnterviewden geven aan dat het voorkomt dat brieven en reacties van burgers niet terug zijn te vinden in de systemen waar zij zouden moeten zijn opgeslagen. Dat komt doordat de opslag niet eenduidig plaatsvindt; sommige informatie wordt in verschillende systemen opgeslagen of in een systeem op een andere plek dan verwacht.

Van de kwaliteit van de informatie in de systemen wordt aangegeven dat dit meestal wel betrouwbaar is. Gebruik van contra informatie en de voor ingevulde informatie zorgen voor een korte behandeltijd. Ook hierbij is aangegeven dat wellicht op termijn ook AI ingezet kan worden om de behandeltijd verder te verkorten.

Ter ondersteuning van de behandelaars, heeft de Belastingdienst een Brievengenerator genaamd **OSCAR**. Momenteel wordt dit systeem bijgewerkt. Veel medewerkers gebruiken nog EXCEL, WORD of connect people. Deze brieven zijn soms oud en niet up-to-date. Een opleiding voor behandelaars voor het schrijven van brieven is niet aanwezig. Door het gebruik van OSCAR wordt deze opleiding niet noodzakelijk geacht.

3 Handelingsperspectief

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op onderzoeksvraag 4.

Welk handelingsperspectief ziet de ADR gegeven de beantwoording van de onderzoeksvragen voor de directie Particulieren van de Belastingdienst om de ontwikkeling van de behandeltijden te kunnen sturen?

3.2 Aanbevelingen op het gebied van sturing

Wij bevelen aan om:

- De teamleiders te stimuleren om kort cyclisch feedback te geven en deze feedback ook te vragen aan de behandelaars om zodoende sneller eventuele knelpunten en best practices te achterhalen, een en ander passend bij de competenties van de individuele medewerker. Dit kan als onderdeel van een weekstart (2.2.1);
- De behandelaars via de teamleiders uitvoerig te informeren over de achterliggende redenen van de genomen voorstellen van LRP, maar ook over bijvoorbeeld beleidsbesluiten van Vaktechniek rondom dossiervorming (2.2.2 en 2.3.5);
- Bij aangifte selectie door LRP een verdere verfijning doorvoeren van de selectie van te controleren aangiften binnen C en E en vervolgens verschillende categorieën die aansluiten op de inzichtelijk gemaakte fiscale expertise van de behandelaars (2.2.2 en 2.4.4).

3.3 Aanbevelingen op het gebied van procesinrichting

Wij bevelen aan om:

- Te onderzoeken of de C- en E-medewerkers voldoende toegerust zijn om de meer complexere posten te behandelen en eventueel aanvullende maatregelen te nemen (2.3.1);
- De expliciete toestemming voor integrale toetsing (toetsing elementen aangifte die niet de reden van uitworp zijn) te bespreken in de driehoek medewerker, teamleider en Vaktechnisch Adviseur (2.3.3);
- Te onderzoeken in hoeverre vermelde signalen inzake potentiële versnellingen in de procesgang opgepakt kunnen worden. Wij adviseren de uitvoerend medewerkers actief te stimuleren om mogelijke verbeteringen te melden bij LRP. (2.3.4);
- Na te gaan in hoeverre het beleid rond de vastlegging van overwegingen omtrent de behandeling van een aangifte, bezwaar en/of verzoek beperkt kan worden tot alleen een noodzakelijk geacht minimumniveau (2.3.5);
- In de training voor de medewerkers VTA ook aandacht besteden aan effectief communiceren (2.3.6);
- Nader te onderzoeken of het telefonische contact met belastingplichtigen effectiever en efficiënter kan, bijvoorbeeld door een gerichte communicatietraining voor medewerkers, gebruik makend van de kennis opgedaan door Klant, Interactie & Services (KI&S), onder andere verantwoordelijk voor de Belastingtelefoon (2.3.7);
- Evaluatie uitvoeren van het opheffen van de postkamers op de behandeltermijnen, met name of het oplopen van de verwerkingstijd incidenteel of structureel zijn (2.3.8).

3.4 Aanbevelingen op het gebied van personeel

Wij bevelen aan om:

- Binnen de Belastingdienst naar capaciteit te zoeken met de juiste bagage om ingezet te worden voor de aanslagregeling. Een optie is wellicht Beltel medewerkers die een basisopleiding van een belastingmiddel hebben gehad en ervaring hebben met telefonisch contact met belastingplichtigen (2.4.1 en 2.4.2).
- Extra maatregelen te nemen inzake het binden en boeien van medewerkers bij directie Particulieren (2.4.3);
- De beschikbare fiscale expertise bij de medewerkers goed in kaart te brengen en breed te verspreiden. Indien kennis ontbreekt, medewerkers hierin specifiek op te leiden. (2.4.4)
- Onderscheid te maken in nieuwe en ervaren medewerkers. Nieuwe medewerkers direct tweetalig opleiden, dit biedt een kans om de cultuur te veranderen (2.4.4);
- Naast de fiscale opleiding ook weerbaarheidstrainingen te geven om de besluitvaardigheid te vergroten. Hierbij voldoende aandacht schenken aan hoe het beste met de nieuwe generatie omgegaan kan worden (2.4.5);
- Uit te zoeken wat de psychologische effecten zijn van het sturen op normen voor behandelzeiten. Vragen hierbij zijn hoe komt het dat sommige collega's druk ervaren. Wellicht spelen generatieverschillen hierbij ook een rol (2.4.6);
- Duidelijke afspraken te maken over hybride werken. Waarbij met name ook aandacht besteed dient te worden aan de bereikbaarheid van collega's voor fiscale consultatie, zowel vanuit de thuissituatie als vanuit kantoor (2.4.7);
- Te onderzoeken hoe de kwaliteit van het tijdschrijven en wellicht ook de systematiek verbeterd kan worden om meer inzicht te krijgen in de reële behandelzeiten en uitschieters.

NB: Daarnaast is aangegeven dat er voorbeelden zijn van andere omgevingen waar de uren er vanzelf uitrollen als de activiteiten in het systeem zijn vastgelegd. Dit betekent dat medewerkers geen uren meer hoeven te schrijven en dit ook niet meer verkeerd kunnen doen (2.4.8).

3.5 Aanbevelingen op het gebied van geautomatiseerde ondersteuning

Wij bevelen aan om:

- Aandacht te schenken aan het correct gebruik van de bestaande systemen. Hierdoor zijn de diverse gebruikte systemen sneller raadpleegbaar voor de behandelaars en kunnen de behandelzeiten worden verkort (2.5.3).
- Meer gebruik te maken van moderne technieken en systemen, zoals op een verantwoorde wijze inzetten van Artificial Intelligence (AI) en van systemen die aan de behandelaar een klantbeeld kunnen presenteren (2.5.3);
- Het gebruik van het systeem OSKAR te stimuleren ter vervanging van bijvoorbeeld het gebruik van brieven in EXCEL en WORD (2.5.4).

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

De volgende werkzaamheden zijn verricht:

- Data-analyse op productiebestanden en tijdschrijfbestanden om zoveel mogelijk zelf de behandeltijden te berekenen;
- Data-analyse op de personeelsbestanden van Particulieren om inzicht te krijgen in de opbouw van het personeel.

Daarnaast zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke vanuit directie Particulieren voor de processen aangiftebehandeling en bezwaar- en verzoekbehandeling en is een documentenstudie uitgevoerd.

Op basis van dit voorlopig beeld zijn voor alle vier de TBB-locaties vier interviews gehouden, waarbij gesproken is met een teamleider, werkvoorbereider, een behandelaar aangiftes en een behandelaar bezwaar. Dus er zijn in totaal 16 interviews uitgevoerd met medewerkers betrokken in de processen die in scope zijn.

Tenslotte is ook gesproken met een medewerker van Landelijke Regie Particulieren.

In de opdrachtbevestiging is opgenomen dat de uitkomsten van de documentenstudie en de interviews zullen worden geanalyseerd en dat op basis hiervan zal besloten worden of en zo ja op welke wijze het onderzoek verder voort te zetten.

Aangezien de directie Particulieren recent heeft besloten om McKinsey een soortgelijk onderzoek te laten uitvoeren is afgesproken om dit onderzoek af te ronden en geen breed uitgezette enquête onder alle behandelaars of aanvullende diepte-interviews uit te voeren.

4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden wij wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, 5.1.2a, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

Den Haag, 7 mei 2025

5.1.2e

Auditdienst Rijk

Managementreactie



Addendum directie Particulieren op

Rapport onderzoek ontwikkeling behandelzeiten (ADR)

Inleiding

Naar aanleiding van de gestegen gemiddelde behandelzeiten bij de inkomensheffing, de bezwaarschriften IH en de bezwaargelateerde verzoeken IH heeft de directie Particulieren aan de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om hier een onderzoek naar in te stellen. Doel is om de meest waarschijnlijke oorzaken op het gebied van personeel, procesinrichting (inclusief sturing en aansluiting op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen) en geautomatiseerde ondersteuning in kaart te brengen over de periode 2017 tot en met september 2024.

Bevindingen ADR

Aangiftebehandeling

De ADR heeft geconstateerd dat de gemiddelde behandelzeit van aangiftebehandeling in de jaren 2022-2024 redelijk stabiel is gebleven en dat de grootste toename in de periode 2017 tot 2021 heeft plaatsgevonden. Uit de data-analyse komt naar voren dat bij de aangiftebehandeling de stijgende behandelzeit samengaat met een dalende productie. Uit interviews met medewerkers wordt dit beeld bevestigd, waarbij wordt aangegeven dat het kleinere aantal aangiften dat wordt behandeld gemiddeld complexer is dan voorheen.

Bezwaren en verzoeken

Bij de bezwaarschriften IH was er buiten de gedeformaliseerde bezwaren IH een stijging van 0,8 uur in de gemiddelde behandelzeit. Bezwaargelateerde verzoeken IH kunnen gemiddeld in 2 uur worden afgedaan. De gemiddelde behandelzeit voor verzoekbehandeling door de directie Particulieren is toegenomen, waarbij moet worden opgemerkt dat vanaf 2019 een groot deel van de verzoeken met behulp van geautomatiseerde selectie wordt afgebogen naar CAP (Centrale Administratieve Processen). Wanneer deze uitstroom en bestede uren van CAP worden opgeteld bij die van Particulieren is de constatering dat de behandelzeit op bezwaar en verzoek over de gehele keten niet significant is veranderd. Bij bezwaar en verzoek komt uit de data-analyse naar voren dat het grootste deel van de gestegen behandelzeit kan worden toegerekend aan de deformalisering van de gestructureerde bezwaren en het afbuigen van een deel van de productie naar CAP.

Naast de bevindingen uit de data-analyse, komt naar voren dat er een combinatie van vele factoren is die van invloed zijn op de gemiddelde behandelzeiten. Dit betreft de sturing, de procesinrichting, de personele paragraaf en de ICT-ontwikkeling. Hierna wordt per categorie beschreven welke factoren dat zijn en welke aanbevelingen de ADR hierbij heeft gegeven.

Factoren van invloed op behandeltijden

Sturing

Aangegeven wordt dat sommige medewerkers beperkte individuele sturing ervaren van de leidinggevende. Dit komt o.a. door het beperkte zicht van de teamleider op de complexiteit van het werk, de sturing op de kwaliteit wordt immers uitgevoerd door de Vaktechnisch Adviseur (VTA). Teamleiders sturen mede hierdoor doorgaans achteraf op gerealiseerde productie, wat bij enkele medewerkers kan leiden tot een mogelijke calculerende opstelling.

Daarnaast verloopt de verdeling van het werk (push of pull) niet altijd eenduidig en het registreren van de tijd gebeurt niet per product, maar cumulatief per proces.

Procesinrichting

De stijgende complexiteit van de te behandelen aangiften zorgt voor een langere behandeltijd, de relatief eenvoudige posten worden steeds vaker via een ander traject afgedaan. Ook speelt de afweging op risicobehandeling versus integrale behandeling van aangiften een rol.

De aandacht voor en eisen aan de administratieve vastlegging zijn de afgelopen jaren vanuit intern kwaliteitsperspectief en vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen sterk verhoogd. De Belastingdienst heeft beleid geformuleerd dat een behandelaar alle gemaakte overwegingen rond de uitvoering van de werkzaamheden bij aangiftebehandeling en bezwaar moet vastleggen.

Gebleden is dat medewerkers een drempel ervaren om een beroep te doen op de VTA. In het geval van werken op kantoor werkt het benaderen van een collega met vragen of knelpunten sneller en wordt dit als laagdrempeliger ervaren.

Het niet telefonisch maar schriftelijk opvragen van informatie bij belastingplichtigen zorgt voor een langere doorlooptijd, maar tevens door het opstellen van een rappel en vooraankondiging voor een hogere behandeltijd. Met de "Instructie passend contact" wordt beoogd om te stimuleren dat medewerkers bij voorkeur telefonisch contact zoeken. Deze werkwijze wordt in de praktijk nog niet door alle medewerkers toegepast.

Personeel

Vanaf 2016 is vanwege hoge uitstroom de ervaringsgraad sterk gedaald. Vanaf 2018 heeft de Belastingdienst Particulieren continu nieuwe medewerkers geworven. Deze relatief onervaren medewerkers moesten worden opgeleid en ingewerkt. De begeleiding legt een groot beslag op de tijd van de ervaren medewerkers en ook dit kan door overbelasting van de ervaren medewerkers leiden tot een toename van de behandeltijd bij deze ervaren medewerkers.

Daarnaast is er een grote interne doorstroom van directie Particulieren naar andere dienstonderdelen. Eind 2023 zijn 172 FTE doorgestroomd, waarvan 2/3 deel naar MKB. Verder zijn er ook diverse andere veranderingen die impact hebben op medewerkers en op de behandeltijden. Te denken valt aan zwaardere eisen aan vastleggingen, de toeslagenaffaire waardoor medewerkers minder besluitvaardig durven te handelen en het na corona ingevoerde hybride werken.

Geautomatiseerde ondersteuning

Er komen regelmatig nieuwe applicaties en systemen waar medewerkers in moeten worden opgeleid en er is gewinning nodig om daar weer effectief mee te leren werken. Daar komen ook vaak extra vastleggingen bij, wat de behandeltijd verhoogt. Wellicht kan op termijn AI ingezet worden om meer taken geautomatiseerd uit te voeren en de behandeltijd te verkorten.

Vervolgstappen ontwikkeling behandelzeiten

De directie Particulieren herkent de bevindingen die de ADR heeft geconstateerd.

De behandelzeiten zijn gedeeltelijk gestegen als gevolg van de gestegen complexiteit van de te behandelen aangiften, de lagere ervaringsgraad van medewerkers en de met werving en opleiding gemoeide inspanningen. Ook de deformalisering en aangepaste procesinrichting van de bezwaargereleerde verzoeken leiden tot hogere behandelzeiten bij de directie Particulieren.

De directie Particulieren neemt de aanbevelingen van de ADR over. De nut en noodzaak om de productie te verhogen wordt door de directie Particulieren onderstreept. Conform het bij het handelingsperspectief door de ADR gegeven advies gaat de directie Particulieren een plan opstellen met samenhangende maatregelen voor de korte en de lange termijn om efficiënt en effectief te sturen op de behandelzeiten op de vier onderkende thema's: sturing, procesinrichting, personeel en ICT-ondersteuning.

Dit plan wordt opgesteld in samenhang met de uitgangspunten van het jaarcontract 2025 en de aanbevelingen uit het recente onderzoek van McKinsey naar de directie Particulieren. De Belastingdienst Particulieren wil burgers en bedrijven goed van dienst zijn door dossiers tijdig, eenduidig en kwalitatief goed af te handelen.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
5.1.2e