

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 's-Gravenhage

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**DG Belastingdienst
Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken**

Korte Voorhout 7
2511 CW 's-Gravenhage
POSTBUS 20201
2500 EE 's-Gravenhage
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000523155

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

- 1a. Stand-van-zakenbrief Belastingdienst
- 1b. Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen
2. AP-Brief gemelde datalekken
3. AP-Brief Verwerkingsregisters
4. AP-Brief Bijlage: Verwerkingsregisters
5. Visie op AI
6. Rapport Adviescommissie Analytics
7. Bestuursreactie Rapport Adviescommissie Analytics
8. Adviesrapport Particulieren
9. Bestuursreactie Adviesrapport Particulieren
10. ADR Rapport Particulieren
11. Verslag SO jaarrapportage Belastingdienst 2024

Datum 13 november 2025
Betreft Afschrift stand-van-zakenbrief Belastingdienst

Geachte voorzitter,

Bijgaand treft u een afschrift van de stand-van-zakenbrief Belastingdienst en bijbehorende bijlagen die ik onlangs naar de Tweede Kamer heb verzonden.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

Eugène Heijnen

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 's-Gravenhage

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

DG Belastingdienst
Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken
Korte Voorhout 7
2511 CW 's-Gravenhage
POSTBUS 20201
2500 EE 's-Gravenhage
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000521889

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

1. Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen
2. AP-Brief gemelde datalekken
3. AP-Brief Verwerkingsregisters
4. AP-Brief Bijlage: Verwerkingsregisters
5. Visie op AI
6. Rapport Adviescommissie Analytics
7. Bestuursreactie Rapport Adviescommissie Analytics
8. Adviesrapport Particulieren
9. Bestuursreactie Adviesrapport Particulieren
10. ADR Rapport Particulieren
11. Beantwoording SO jaarrapportage Belastingdienst 2024

Datum 13 november 2025
Betreft Stand-van-zakenbrief Belastingdienst

Geachte voorzitter,

Sinds vrijdag 5 september 2025 ben ik als staatssecretaris verantwoordelijk voor de Belastingdienst. Mijn eerste weken stonden vooral in het teken van box 3, de Algemene Financiële Beschouwingen en beleidsvragen over het Belastingplan. Tijdens deze werkzaamheden was de Belastingdienst telkens een terugkerende factor. Fiscaal beleid valt of staat namelijk met het belangrijke werk van de uitvoering. Of dat nu gaat om de medewerkers bij de BelastingTelefoon die burgers en bedrijven helpen met hun vragen, of om het ICT-landschap dat het heffen en innen van belastingen mogelijk maakt. Beide zijn onmisbaar.

Met in mijn portefeuille zowel Fiscaliteit én Belastingdienst komt het samenspel tussen beleid en uitvoering mooi samen. Sinds mijn aantreden heb ik hier al veel van mogen aanschouwen en vele interessante gesprekken over gevoerd. Ik kijk ernaar uit om tijdens mijn ambtstermijn de werknemers en verschillende onderdelen van de Belastingdienst beter te leren kennen.

Zoals u weet verwerkt de Belastingdienst elke dag rond de 1,1 miljard euro aan belastinginkomsten en premies, dat zijn vele honderden miljoenen transacties per jaar. Dat lijkt misschien vanzelfsprekend, maar dat is het niet. Elke dag wordt er door de ruim 28.000 werknemers van de Belastingdienst gewerkt om voor ons allemaal publieke voorzieningen te kunnen financieren. Zonder dit belangrijke werk kunnen de zorg, het onderwijs, de infrastructuur en onze veiligheid niet worden bekostigd. Ik wil als staatssecretaris deze medewerkers ondersteunen en daarbij het pad continueren dat mijn voorgangers hebben ingezet.

Mijn ambtsvoorgangers hebben zich gericht op het oplossen van fouten uit het verleden, door maatregelen te nemen in het heden die het toekomstperspectief verbeteren. Ik sluit mij aan bij deze koers en wil mij richten op het doorontwikkelen en versterken van de dienstverlening, het verder moderniseren van het ICT-landschap en het herstellen van fouten uit het verleden. Dit is in lijn met de Meerjarenstrategie 2025-2030 die de Belastingdienst heeft opgesteld. Daarmee is het mijn overtuiging dat we hiermee zorgen dat de Belastingdienst goed is uitgerust voor de toekomst.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken bij de Belastingdienst. Daarmee bevat deze brief ook een overzicht van onderwerpen waar uw Kamer in het verleden naar heeft geïnformeerd. In bijlage 1 'Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen' worden deze onderwerpen thematisch behandeld. Daarbij zal ik steeds ingaan op hoe de Belastingdienst zich inzet op het verbinden met de samenleving en op de ontwikkeling die de Belastingdienst heeft ingezet, om ook in de toekomst efficiënt, betrouwbaar en transparant zijn taken uit te kunnen voeren. Bij deze brief ontvangt u ook de beantwoording op de vragen uit het schriftelijke overleg over de Jaarrapportage 2024 van de Belastingdienst (bijlage 10).

Tot slot wil ik u nog een belangrijk aandachtspunt meegeven. Vanuit de politiek en maatschappij wordt er terecht veel van de Belastingdienst verwacht en gevraagd. De samenleving verandert in een hoog tempo en maatschappelijke én technologische ontwikkelingen volgen elkaar snel op. Burgers en bedrijven verwachten terecht dat de Belastingdienst nog toegankelijker wordt, betrouwbaar blijft en nog transparanter te werk gaat. De enige manier om dat te kunnen doen is door de Belastingdienst de ruimte te geven om de modernisering volgens planning door te zetten. En daarmee te accepteren dat niet alles tegelijk en in het heden kan worden aangepast of doorgevoerd. Een goede uitvoering van fiscaal beleid vereist nu eenmaal afwegingen en keuzes. Ook daarin sluit ik me aan bij mijn ambtsvoorgangers. Ik ga hierover graag met u in gesprek en ik zie uit naar het eerstvolgende Commissiedebat Belastingdienst. Daarnaast bent en blijft u altijd welkom om met eigen ogen het goede werk van de Belastingdienst te komen aanschouwen. Eerder dit jaar heb ik ook zelf een bezoek gebracht aan diverse onderdelen van de Belastingdienst. Dit heb ik als zeer informatief en waardevol ervaren. De werknemers van de Belastingdienst zijn graag bereid om hun expertise te delen in technische briefings of ronde tafelgesprekken.

Verbinden met de samenleving

Elk jaar hebben ruim tien miljoen burgers en bedrijven wel minimaal één keer te maken met de Belastingdienst. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Want hoe burgers en bedrijven de dienstverlening van de Belastingdienst ervaren, straalt ook af op het vertrouwen dat zij hebben in de overheid als geheel. Daarom wil de Belastingdienst de verbinding met de samenleving verder versterken. Dat vereist dat de Belastingdienst goed luistert naar signalen van burgers en bedrijven en transparant is over wat er nog beter kan. Om inzicht te krijgen in hoe burgers en bedrijven de dienstverlening van de Belastingdienst ervaren laat de Belastingdienst periodiek metingen uitvoeren. Uit de laatste dienstverleningsmonitor, een onderzoek onder meer dan tweeduizend belastingplichtige Nederlanders, blijkt dat burgers de dienstverlening van de Belastingdienst met gemiddeld een 7,1 beoordelen.¹ Bedrijven geven de Belastingdienst gemiddeld genomen hetzelfde cijfer.²

De ambitie van de Belastingdienst is om een organisatie te zijn waar burgers en bedrijven in vertrouwen. Dat vertrouwen wil de Belastingdienst waarmaken door betrouwbare en toegankelijke dienstverlening aan te bieden en deze continu af te stemmen op de behoeften van burgers en bedrijven. Elke dag staat de Belastingdienst paraat om burgers en bedrijven te ondersteunen. Naast telefonische hulp, hulp via videobellen en hulp aan de fysieke balies en

¹ [Dienstverleningsmonitor Particulieren Q3 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

² Zzp'ers gaven de dienstverlening van de Belastingdienst een 7,1; kleine mkb'ers een 7,2 en middelgrote mkb'ers een 7,4.

steunpunten helpt de Belastingdienst ook via laagdrempeligere manieren door bijvoorbeeld hulp online aan te bieden via video's en animaties. Dit jaar is het gelukt om de website van de Belastingdienst nog toegankelijker te maken, opnieuw heeft de website van de Belastingdienst de A-status verkregen. Dit is de hoogst mogelijke score op het gebied van digitale toegankelijkheid en betekent dat de website goed bruikbaar is voor iedereen, ook voor mensen met een beperking.

Een concreet voorbeeld waar al deze verschillende manieren van ondersteuning en hulp samenkomen is de jaarlijkse aangiftecampagne voor de inkomstenbelasting. Deze is dit jaar opnieuw zeer voorspoedig verlopen zonder grote problemen of verstoringen. Ten opzichte van vorig jaar hebben meer mensen aangifte gedaan, er zijn bijna 600.000 extra aangiften ontvangen. De campagneboodschap luidde dit jaar als volgt 'Doe aangifte op jouw manier. Met of zonder hulp'. Daarmee heeft de Belastingdienst de verschillende manieren van hulp en ondersteuning bij het invullen van de aangifte onder de aandacht gebracht. Dit heeft gewerkt, want de vraag voor hulp via de telefoon, videobellen of fysieke balies is met 15 procent gestegen ten opzichte van vorig jaar.

Bijna 51.500 burgers hebben een afspraak gemaakt voor hulp bij het invullen van hun aangifte. Dat komt neer op circa 6.800 meer afspraken dan vorig jaar. Ook is er actief samengewerkt met maatschappelijke dienstverleners zoals vak- en ouderenbonden. Tijdens de aangiftecampagne hebben 94 bibliotheken, met in totaal 366 vestigingen, activiteiten georganiseerd waar mensen terecht konden voor ondersteuning bij het doen van aangifte. Het is van grote waarde dat lokale partners en maatschappelijke organisaties bereid zijn om hier, samen met de Belastingdienst, een bijdrage aan te leveren.

De basis op orde houden

In de afgelopen jaren heeft de Belastingdienst veel tijd en middelen geïnvesteerd in zijn medewerkers en de ICT. Daarmee zet de Belastingdienst belangrijke stappen om de basis weer op orde te brengen en staat de organisatie er weer een stuk beter voor dan in het verleden. Op basis van een meerjarige planning werkt de Belastingdienst aan de modernisering van het ICT-landschap. Daarnaast lukt het de Belastingdienst om, ondanks de krappe arbeidsmarkt, voldoende gekwalificeerd personeel te werven. Ook werkt de Belastingdienst aan het verder op orde brengen van processen en het professionaliseren van de informatiehuishouding.

In de afgelopen periode is er door de Belastingdienst gewerkt aan een stevig fundament. De komende tijd staat in het teken van het verder versterken hiervan en het op orde houden van deze basis. Dat vraagt om aandacht voor de uitdagingen waar de Belastingdienst nog steeds voor staat en die in de toekomst nog zullen volgen. De Belastingdienst heeft betekenisvolle stappen gezet en krijgt daarmee steeds beter inzichtelijk wat er nodig is om de basis in de komende jaren verder te versterken. Daarmee is de Belastingdienst goed op weg, al blijven er voor de komende jaren nog belangrijke doelstellingen te realiseren. Tegelijkertijd doet dat geen afbreuk aan de vooruitgang die reeds is geboekt.

Naar een modern ICT-landschap

Zo blijft de modernisering van het ICT-landschap nog steeds aandacht en inspanning vragen. Uw Kamer is door mijn ambtsvoorgangers in de afgelopen jaren veelvuldig meegenomen in de noodzaak van het moderniseren van de systemen van de Belastingdienst. Die noodzaak is nog steeds aanwezig, want

binnen en buiten de Belastingdienst wordt de kennis en expertise van verouderde systemen en programmeertalen steeds schaarser. Daarnaast brengen andere tijden ook andere verwachtingen met zich mee. Burgers en bedrijven verwachten dat de systemen en voorzieningen om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen meegaan met de tijd.

Ons kenmerk
2025-0000521889

Het ICT-landschap is wendbaar genoeg, waardoor het ook dit jaar mogelijk bleek om nieuwe maatregelen te implementeren. Per jaar worden er ruim 150 uitvoeringstoetsen gedaan op nieuwe wetgeving die vervolgens wordt geïmplementeerd. Vanaf 2027/2028 zal de capaciteitsdruk als gevolg van de modernisering in de meeste ketens afnemen en ontstaat er meer ruimte voor nieuwe prioriteiten en beleidswensen. Voor de meeste ketens geldt wel dat er dan een grote voorraad aan initiatieven klaarligt om te implementeren. Dit zijn zowel wetgevingswensen als essentiële verbeteringen in de dienstverlening of het toezicht. Nieuwe beleidswensen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen de voorstellen die reeds in de planning zijn opgenomen. Daarover ga ik graag in gesprek met uw Kamer.

De vernieuwing en doorontwikkeling van het ICT-landschap van de Belastingdienst vereist blijvend aandacht. Technologische ontwikkelingen gaan razendsnel, programma's en systemen die nu toonaangevend zijn kunnen over een aantal jaren verouderd zijn. De Belastingdienst speelt daar op in door bij het moderniseren en vernieuwen te kiezen voor toekomstbestendige technologieën en architectuurprincipes. Door het Life Cycle Management (LCM) goed in te regelen en systemen planmatig te onderhouden zorgt de Belastingdienst ervoor dat een langdurig moderniseringstraject zoals nu in de toekomst wordt voorkomen. Zo wordt geborgd dat de benodigde vernieuwingen tijdig plaatsvinden zodat er niet opnieuw een verouderd landschap kan ontstaan.

Werving en ontwikkeling

Eén van de prioriteiten van de Belastingdienst is om een organisatie te zijn waar medewerkers trots op zijn en werken vanuit plezier en vakmanschap. De komende jaren zal de Belastingdienst een personele verandering doormaken. Tot en met 2028 stroomt een aanzienlijk deel van de werknemers uit door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Ondanks de grote krapte op de arbeidsmarkt slaagt de Belastingdienst erin om voldoende gekwalificeerd personeel te werven. Elk jaar wordt de wervingsdoelstelling ruim gehaald. Dit bevestigt het beeld dat de Belastingdienst wordt gezien als een aantrekkelijke werkgever.

Daarmee verschuift de nadruk naar het zo snel en efficiënt mogelijk start- en vakbekwaam maken en houden van (nieuwe) medewerkers. De Belastingdienst gebruikt daarvoor nieuwe opleidingsmogelijkheden, omdat de traditionele wijze van opleiden te veel tijd vraagt en onvoldoende aansluit bij wat er van de organisatie wordt verwacht. De Belastingdienst onderzoekt momenteel hoe werkinstructies met behulp van AI kunnen worden omgezet naar *digital coaches* per (fiscaal) werkproces. Dat leidt er toe dat voor het inwerken minder beroep wordt gedaan op ervaren medewerkers, zodat zij zich met hun specialistische kennis meer kunnen richten op de kerntaken.

Met behulp van een strategische personeelsplanning kijkt de Belastingdienst ook op dit vlak vooruit. Met deze planning wordt inzichtelijk gemaakt wat er aan personeel nodig is om ook in de toekomst in kwalitatief goede dienstverlening aan burgers en bedrijven te blijven voorzien. De Belastingdienst houdt daarmee oog

voor de arbeidsmarkt, hoe deze zich in de toekomst kan ontwikkelen en welke vaardigheden daarbij centraal zullen staan.

Ons kenmerk
2025-0000521889

Naar een toekomstbestendige Belastingdienst

Met de resultaten die de Belastingdienst boekt is er ruimte voor perspectief. De laatste jaren is een stevig en duurzaam fundament gelegd voor een toekomstbestendige en wendbare organisatie. Daarmee ontstaat, op termijn, ruimte om grote structurele wijzigingen door te voeren. Een toekomstbestendige Belastingdienst is een voorwaarde voor de fiscale agenda van de toekomst én voor de continuïteit van de belastingheffing en -inning.

Daarvoor is het wel van belang dat uw Kamer in de tussentijd oog blijft houden voor de Belastingdienst en wat er op de organisatie afkomt. Aanvullende beleidswensen, technologische ontwikkelingen, privacywetgeving en een steeds complexer belastingstelsel leiden tot een opeenstapeling van verwachtingen en opgaven voor de Belastingdienst én belastingplichtigen. Dat maakt het des te belangrijker dat capaciteit ook richting de toekomst doelgericht wordt ingezet.

Ook in de komende jaren blijft het nodig dat er aandacht is voor situaties waarin wetten, wensen of andere prioriteiten met elkaar kunnen botsen en daarom binnen de uitvoeringspraktijk lastig te verenigen zijn. Zo onderschrijft de Belastingdienst het belang van privacywetgeving en de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Tegelijkertijd zorgen de bijbehorende eisen er ook voor dat het uitdagender wordt het gewenste niveau van dienstverlening voor burgers en bedrijven te behouden. Bijvoorbeeld omdat systemen moeten worden aangepast of dat door middel van autorisatiebeheer de toegang voor medewerkers tot bepaalde gegevens wordt beperkt. Dit heeft ook effect op de mogelijkheden tot toezicht en dienstverlening.

Daarom moeten nieuwe beleidswensen zorgvuldig gewogen worden met oog voor belangrijke prioriteiten zoals verbeteringen in de dienstverlening, het toezicht en de modernisering van het ICT-landschap. De Belastingdienst kan het perspectief van burgers en bedrijven goed meenemen en blijft daarom graag aan de voorkant meedenken aan de vormgeving van wet- en regelgeving. Uiteindelijk zijn zowel de Belastingdienst, als burgers en bedrijven gebaat bij een eenvoudiger belastingstelsel. Want met een eenvoudiger stelsel is er minder capaciteit nodig om regelingen te implementeren. Dat betekent dat de Belastingdienst deze capaciteit efficiënter kan inzetten om bijvoorbeeld de dienstverlening verder te verbeteren of het toezicht uit te breiden.

Tot slot

Iedereen heeft baat bij een goed functionerende Belastingdienst. Niet alleen de Nederlandse burger, maar ook de politiek. Want zonder een goed functionerende Belastingdienst kan beleid niet worden vormgegeven en geïmplementeerd.

Het werk van de Belastingdienst blijft erop gericht om het voor burgers en bedrijven zo eenvoudig mogelijk te maken om aan hun verplichtingen te voldoen. De Belastingdienst heeft op dat vlak de afgelopen jaren opnieuw betekenisvolle stappen gezet. Desalniettemin staat de organisatie nog steeds voor een aantal opdrachten om dat ook in de toekomst te blijven garanderen. Daarvoor zullen we keuzes moeten blijven maken en prioriteiten moeten afwegen. Dat wil ik nadrukkelijk samen met uw Kamer doen.

Voor het einde van het jaar verwacht ik u nog separaat te informeren over een aantal andere onderwerpen, waaronder de tegenbewijsregeling box 3 en moties en toezeggingen omtrent het Risico Analyse Model (RAM).

Ons kenmerk
2025-0000521889

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

Eugène Heijnen

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE DE JAARRAPPORTAGE BELASTINGDIENST 2024

II reactie staatssecretaris

Ik dank de Kamer voor de belangstelling en de vragen die de fracties hebben gesteld naar aanleiding van de brief van de regering over de jaarrapportage van de Belastingdienst 2024.¹ Hieronder geef ik antwoord op de vragen, in de volgorde zoals ze in het verslag staan.

1. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de loon- en inkomensheffingen verreweg het meeste opbrengen van de Nederlandse belastingen; meer dan vier keer zoveel als de vennootschapsbelasting. Tegelijkertijd signaleren de leden dat de vennootschapsbelasting veel meer van de Belastingdienst aan personele inzet vraagt. Zij vragen of de staatssecretaris hierop te reflecteren en aan te geven of de oorzaak hiervan vooral ligt in complexiteit, in het tegengaan van fraude, of nog iets anders. Daarnaast vragen zij of er mogelijkheden zijn om het benodigde aantal medewerkers voor de uitvoering van de vennootschapsbelasting en andere heffingen voor het bedrijfsleven terug te dringen.

Antwoord vraag 1: Het klopt dat de loon- en inkomensheffingen meer opbrengen dan de vennootschapsbelasting (vpb). Er wordt binnen de Belastingdienst geen exacte verdeling van personeel en kosten per belastingmiddel gemaakt. In grote lijnen kan gesteld worden dat de loon- en inkomstenheffingen (inclusief premies) minder capaciteit vergen dan de vpb. Dit komt door de heffingssystematiek en verregaande automatisering binnen de loonheffingen (inclusief premies). Binnen de loon- en inkomensheffingen is de inkomensheffing arbeidsintensiever dan de loonheffingen vanwege de populatie, dienstverlening, controles én de box 3-situatie die complexiteit toevoegt.

De vpb-wetgeving kent meer complexiteit dan de loon- en inkomensbelasting. De vpb is namelijk gericht op het zo goed mogelijk aansluiten bij de economische realiteit. Daarom zijn 'open normen' opgenomen: deze zijn contextueel en daarmee complex.² Zo zijn er keuzemogelijkheden in faciliteiten. Ook versterkt de internationale dimensie de complexiteit.

Mogelijkheden om het benodigde aantal medewerkers voor uitvoering van de vpb en andere heffingen voor het bedrijfsleven terug te dringen zijn:

- Het reduceren van complexiteit van wetgeving, het rationaliseren (vereenvoudigen en stroomlijnen) van waarderingssystematieken en het kiezen voor scherpe digitaliseerbare normen boven open normen. De hoge mate van complexiteit van wet- en regelgeving en handmatig werk drijft kosten omhoog.
- Het versterken van de automatisering. Verdere integratie van software en samenwerking met softwareleveranciers kan werk voorkomen, hier wordt met Tax Administration 3.0³ al op ingezet. Daarnaast kan geautomatiseerde ondersteuning van de handhaving ook bijdragen. Op die manier kunnen fouten beter gedetecteerd worden en kan historische fiscale informatie vooraf op maat beschikbaar worden gesteld. Gegeven de druk van modernisering en wetswijzigingen is de ICT-capaciteit voor betere ondersteuning van de handhaving echter beperkt.
- Terughoudendheid betrachten met het doorvoeren van wijzigingen en daarmee de rechtszekerheid versterken. Gegeven de internationale context is die keuzeruimte hierin voor de vpb echter doorgaans beperkt, omdat Nederland gehouden is aan wijzigingen die in internationaal verband worden afgesproken.

2. Voorts lezen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon vorig jaar verbeterd is. Deze leden vragen de staatssecretaris welke doelstelling hij hanteert op dit gebied en ook op het gebied van de bereikbaarheid van de webcare.

¹ Kamerstukken II 2024/2025, 31066, nr. 1504

² [Verbondenheid in het belastingrecht \(Fiscale Monografieën nr. 128\), 12.7 Open normen of scherpe normen | InView](#)

³ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/12/tax-administration-3-0-the-digital-transformation-of-tax-administration_886337a7/ca274cc5-en.pdf

Antwoord vraag 2: De streefwaarde voor bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is 90% en voor bereikbaarheid van de Webcare 80%. Zie voor de realisatie pagina's 6, 13 en 17 van de jaarrapportage 2024.

3. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn verheugd over het feit dat de bezettingsgraad toegenomen is tot ongeveer 100 procent. Ze zijn wel benieuwd wat de vooruitzichten op dit gebied zijn en of de staatssecretaris verwacht dat er een nieuw tekort aan medewerkers ontstaat als de Wet tegenbewijsregeling box 3 en de Wet werkelijk rendement box 3 worden aangenomen.

Antwoord vraag 3: In 2025 zijn tot en met juni 1.615 fte aan medewerkers bij de Belastingdienst ingestroomd. Verrekend met de uitstroom heeft dit geleid tot een netto toename in bezetting van 489 fte. De totale bezetting komt daarmee op 28.844 fte. Afgezet tegen het huidige formatieve kader, resulteert dat in een bezettingsgraad van 100,5%. Ondanks deze instroom van medewerkers, blijft de personele bezetting en het werven en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel bij de Belastingdienst ook in de toekomst een aandachtspunt.

De extra capaciteit die in het kader van de wet tegenbewijsregeling en de wet werkelijk rendement box 3 moet worden aangetrokken, is al meegenomen in de jaarlijkse wervingsplanning. Daarmee wordt in die behoefte voorzien en past die bezetting binnen het personeelsbudget van de Belastingdienst. De tegenbewijsregeling box 3 vereist de werving en opleiding van veel medewerkers in korte tijd. Daarom blijft een risico bestaan dat dit niet volledig lukt. Op het moment dat er te weinig personeel geworven wordt, kan dit leiden tot minder toezicht, vertraging in de hersteloperatie of minder dienstverlening.

4. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen tot slot of de verhoging van de capaciteit in IV-dagen betekent dat er ook meer mogelijk is qua nieuwe heffingen of structuurwijzigingen. Daarnaast vragen zij hoe het nu staat met de modernisering van de ICT bij de Belastingdienst, welke systemen nog niet zijn gemoderniseerd en wanneer de staatssecretaris verwacht dat de modernisering volledig voltooid is.

Antwoord vraag 4: De beschikbare IV-capaciteit is op dit moment passend voor de essentiële modernisering en de politieke toezeggingen. De beleidsvoorstellen die zijn opgenomen in de Voorjaarsnota 2025 zijn geborgd. Ook blijft het mogelijk om jaarlijks (parameter-)aanpassingen met beperkte impact uit te voeren.

Met betrekking tot modernisering van het ICT-landschap verwijs ik u naar de stand-van-zakenbrief, die uw Kamer gelijktijdig met deze beantwoording. Daarnaast heeft uw Kamer op Prinsjesdag het 'Overzicht Uitvoerbaarheid' ontvangen waarin een stand van zaken per keten is opgenomen.

5. De leden van de VVD-fractie lezen dat een aanzienlijke uitstroom tot en met 2028 verwacht wordt, waarbij veel medewerkers (9.000 fte) de organisatie zullen verlaten. Deze leden zien graag een overzicht hoeveel medewerkers de Belastingdienst hebben verlaten in 2021, 2022, 2023 en 2024 en inzicht in de reden van vertrek: vanwege het behalen van de pensioengerechtigde leeftijd of vanwege andere redenen.

Antwoord vraag 5: Voor een actueel beeld is in onderstaande tabel de uitstroom in fte van de jaren 2021 t/m heden van de Belastingdienst weergegeven. De leeftijdsuitstroom in 2021 en 2022 kan door gebrek aan data niet worden weergegeven.

Jaar	Totale uitstroom in fte's	Totale uitstroom als percentage van bezetting	Waarvan > 65 jaar (percentage van totaal)	Waarvan < 65 jaar (percentage van totaal)
2021	1.203	-	-	-
2022	1.491	-	-	-
2023	1.884	7,4%	747 (40%)	1.137 (60%)
2024	2.060	7,6%	769 (37%)	1.291 (63%)
2025 (prognose)	2.136	7,5%	730 (34%)	1.406 (66%)

Te zien is dat de externe uitstroom in absolute aantallen toeneemt. Maar uitgedrukt als percentage van de bezetting aan het begin van het jaar blijft de uitstroom nagenoeg gelijk: 7,4% in 2023, 7,6% in 2024 en 7,5% in 2025. Landelijk ligt dit cijfer op een gemiddelde van 10%.

6. Ook lezen de leden van de VVD-fractie dat de Belastingdienst in 2024 geslaagd is de capaciteit te verhogen naar 668.000 IV-dagen. Zij vragen naar de verdeling van deze IV-dagen in 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023 als het gaat om regulier onderhoud, modernisering en beleidswensen.

Antwoord vraag 6: Het aantal IV-dagen laat zien hoeveel tijd er bij de Belastingdienst besteed wordt aan ICT. Van 2019 tot en met 2023 zag de verdeling van de IV-dagen er als volgt uit:

		2019	2020	2021	2022	2023
Beheer & onderhoud		325.600	337.600	341.900	358.900	324.913
Projecten	Wetgeving	33.900	31.600	47.000	45.500	31.756
	Modernisering	61.800	64.600	80.400	74.800	80.102
	Vernieuwing⁴	57.300	72.100	93.300	81.500	78.846
	Subtotaal	153.000	168.300	220.700	201.800	190.705
Jaaraanpassingen		55.500	41.400	32.600	29.700	28.131

In IV-dagen

7. De leden van de VVD-fractie lezen dat de aanbesteding van het nieuwe omzetbelastingstelsel na een juridische procedure begin 2025 is gegund. Zij vragen naar de planning voor de implementatie en welke risico's er zijn die de beoogde implementatiedatum bedreigen.

Antwoord vraag 7: De planning voor de implementatie van de OB-processen in het pakket Gentax dat door de leverancier wordt gebruikt is als volgt:

- juli 2026 VAT-refund;
- juli 2027 de binnenlandse omzetbelasting, intracommunautaire processen en de NL-KOR (kleine ondernemersregeling);
- juli 2028 EU btw e-commerce/ One Stop Shop en EU-KOR.

Om deze planning tot uitvoering te brengen is het belangrijk om voldoende medewerkers met kennis en expertise voor deze veranderopgave beschikbaar te hebben en te behouden.

8. Ook lezen de VVD-leden dat er nu acties lopen op de acht onvolkomenheden en aandachtspunten van het verantwoordingsonderzoek over 2024 van de Algemene Rekenkamer. De leden vragen om een nadere toelichting op deze acties, wat de inzet is van mensen en middelen en waar deze acties afhankelijk van zijn.

Antwoord vraag 8: Zoals de Algemene Rekenkamer ook in haar rapport vermeldt, de Belastingdienst neemt deze onvolkomenheden en aandachtspunten serieus. Op alle dossiers laat de Belastingdienst verbeteringen zien.

Een aantal van de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten is niet nieuw en hierop liepen al verbeteracties. In onderstaande tabel staan de belangrijkste verbeteracties voor de onvolkomenheden en aandachtspunten waar de Belastingdienst in 2025 (en verder) aan werkt.⁵

Onvolkomenheid (OVK)/ Aandachtspunt (AP)	Sinds	Verbeteracties
M&O (misbruik en oneigenlijk gebruik)-beleid Belastingdienst MKB en UHB (OVK)	2021	- De Belastingdienst heeft in 2024 veel voortgang geboekt bij het op orde brengen van de plan-do-check-act-cyclus (PDCA-cyclus)

⁴ Het verschil tussen modernisering en vernieuwing, is dat modernisering wordt ingegeven door verouderde techniek of applicaties die de continuïteit van processen in gevaar brengen. Soms volstaat het om de techniek te vervangen (*refactoring*), maar vaak wordt ook het proces herontworpen. Vernieuwing komt voort uit de wens om processen te verbeteren of uit te breiden met nieuwe functionaliteit. Beide leiden vaak tot een nieuwe applicatie, maar modernisering draait om technische noodzaak en continuïteit, terwijl vernieuwing voortkomt uit veranderende procesbehoeften

⁵ Zie ook: [Kamerstukken II 2024/2025, 36740, nr. IX - 9](#)

		<ul style="list-style-type: none"> - Daarnaast heeft de Belastingdienst in 2024 de laatste belangrijke beleidskaders (Keuzeprocessen en Inzicht) in gebruik genomen. - In het Verantwoordingsonderzoek 2024 heeft de AR geconcludeerd dat de Belastingdienst nog stappen moet zetten bij het binnen de PDCA-cyclus aantonen van opzet, bestaan en werking van het M&O-beleid bij de directie MKB. - In 2025 worden het Handhavingsplan MKB en de operationele handhavingsplannen verder doorontwikkeld, waarbij de gemaakte keuzes meer inzichtelijk worden gemaakt. - De Belastingdienst past de uitgangspunten van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (UHS) zo toe dat er sprake is van een optimale inzet van de handhavingsinstrumenten waaronder toezicht. Dat de UHS werkt is in de 'Evaluatie Toezicht' door Panteia vastgesteld. De Belastingdienst heeft een door PwC aangereikte methodiek verkend om inzicht in een acceptabel niveau van toezicht te krijgen. De verkenning is afgerond. De conclusie van de verkenning is dat de methodiek niet toepasbaar is binnen de Belastingdienst. De opgedane inzichten worden wel verder meegenomen in de doorontwikkeling van de handhaving.
IT-legacy grote belastingmiddelen (OVK)	2023	<ul style="list-style-type: none"> - Het oplossen van deze onvolkomenheid kent een doorlooptijd tot en met 2027, parallel aan het uitfaseren van verouderde systemen zoals Cool:gen. Hierbij kunnen onvoorziene ontwikkelingen tot een ander tijdspad leiden. - Deze moderniseringstrajecten krijgen binnen de Belastingdienst de hoogste prioriteit binnen het meerjarenportfolio en op de realisatie wordt nauwlettend toegezien en waar nodig bijgestuurd. - In het overzicht uitvoerbaarheid bij het Belastingplan 2026⁶ en de bijlage Actuele ontwikkelingen, moties en toezeggingen van de stand-van-zakenbrief Belastingdienst wordt uw Kamer specifiek geïnformeerd over de voortgang met betrekking tot de modernisering Omzetbelasting en de uitfasering van Cool:Gen in de ketens Inkomensheffingen en Loonheffingen.
Betalingsregelingen Belastingdienst (OVK)	2023	<ul style="list-style-type: none"> - De Belastingdienst participeert in diverse interdepartementale trajecten, zoals het Programma Doorontwikkeling Clustering Rijksincasso en de Werkgroep Uniformeren bestaansminimum. Hierin onderzoeken verschillende overheidsorganisaties de wenselijkheid en de mogelijkheden voor het uniformeren van de diverse normen die schuldeisers hanteren voor het vaststellen van het bestaansminimum in betalingsregelingen (zoals de beslagvrije voet en het vrij te laten bedrag). De planning is dat het onderzoek in de tweede helft van 2025 is afgerond. - Op 1 juni jl. is het experiment Vroegsignalering WGS1 gestart, waarbij 10 gemeenten, de Belastingdienst en Dienst Toeslagen samenwerken om mogelijke problematische schulden eerder te signaleren en om burgers tijdig passende hulp te bieden. De eerste resultaten worden eind 2025 verwacht. Zo heeft de Belastingdienst een contract afgesloten met Geldfit voor de duur van vier jaar. De ingekochte dienstverlening is

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2025/2026, 36812, nr. 3

		<p>bedoeld voor hulp aan burgers en ondernemers die financiële zorgen hebben.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sinds 1 juli jl. is de Leidraadbeplating – die ziet op aflossingen aan derden – aangepast, waardoor de ruimte in het recht beter tot uitdrukking komt. Als het niet-betalen van aflossingen aan derden tot ongewenste effecten kan leiden, kan met die aflossingen rekening worden gehouden bij het bepalen van de betalingscapaciteit voor een betalingsregeling. - Verschillende maatregelen uit de herijking van de invorderingsstrategie van de Belastingdienst zijn of worden geïmplementeerd. Bijvoorbeeld het verlengde uitstel van betaling (met eventueel een kwijtscheldingsmogelijkheid) bij illiquide vermogen, dat op 1 juli jl. in werking is getreden. Door deze maatregel hoeft (onder voorwaarden) een burger met een schuld zijn woning (met overwaarde) niet te verkopen om zijn schuld bij de Belastingdienst te voldoen.
Inkoopbeheer: onduidelijke verlengingsopties inhuur (AP)	2023	<ul style="list-style-type: none"> - De Algemene Rekenkamer bestempelt de door de Belastingdienst ingeroepen verlengingsopties op oude nadere overeenkomsten onrechtmatig, omdat zij van mening is dat de verlengingsopties in deze nadere overeenkomsten onvoldoende zijn gespecificeerd. - De Belastingdienst heeft maatregelen getroffen om er voor te zorgen dat er betere specificering van verlengingsopties plaatsvindt in nieuwe nadere overeenkomsten, opgesteld in 2024 of later. Omdat de specificering alleen oude nadere overeenkomsten betreft, lost dit probleem zich vanzelf op, nadat de looptijd van deze contracten is verstreken.
Inkoopbeheer: dossiers IT-aanbestedingen niet op orde (AP)	2024	<ul style="list-style-type: none"> - Bij drie contracten werd in 2024 niet volledig voldaan aan de voorgeschreven processtappen bij de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging. - De Belastingdienst heeft acties genomen om herhaling hiervan te voorkomen. Er is een verbeterd kader opgesteld waarin de minimale vereisten voor dossiervorming zijn opgenomen. Er wordt toegezien op de naleving van dit kader door middel van monitoring en (verbijzonderde) interne controle.
Informatiebeveiliging: kwetsbaarheden (AP)	2023	<ul style="list-style-type: none"> - Hoewel de geconstateerde risico's en kwetsbaarheden geen directe negatieve gevolgen hebben, onderneemt de Belastingdienst acties om deze kwetsbaarheden zo snel mogelijk op te lossen. - De Belastingdienst richt een geautomatiseerd 'Vulnerability Management'-proces in. Dit zorgt voor een actueel en volledig overzicht van de eventuele kwetsbaarheden in de software, zodat hierop tijdig en adequaat kan worden gereageerd.
Informatiebeveiliging: sturing en beheersing (AP)	2024	<ul style="list-style-type: none"> - Er is binnen de Belastingdienst een plan-do-check-act-cyclus voor informatiebeveiliging aanwezig, maar deze is nog niet toereikend. Om die reden onderneemt de Belastingdienst een aantal aanvullende acties om de beveiligingsrisico's zo goed mogelijk te mitigeren. - Ten eerste wordt de mate van risicobereidheid, in relatie tot informatiebeveiliging, verder uitgewerkt. Dit zal het nemen van beslissingen, het bepalen van de juiste beheersmaatregelen en het richten van de organisatie op het effectief omgaan met risico's, verder verbeteren. - Daarnaast wordt er gewerkt aan het versterken van de governance van informatiebeveiliging waardoor verantwoordelijkheden duidelijker worden en transparantie toeneemt. Dit maakt beslissingen, prioriteiten en prestaties beter inzichtelijk voor alle

		betrokkenen.
Algoritme: btw-carrouselfraude (AP)	2024	<ul style="list-style-type: none"> - Prioriteit ligt bij het opstellen van een Data Protection Impact Assessment (DPIA) in 2025 waarin het algoritme wordt gebruikt. - Daarnaast werkt de Belastingdienst aan het vergroten van de transparantie⁷, zodat het algoritme voldoet aan de eisen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de inzet van mensen en middelen bij deze acties. De inzet van mensen en middelen is helaas niet kwantificeerbaar. De verbeteracties maken deel uit van lopende acties om de processen te verbeteren. Voor het realiseren van de verbeteracties zijn afhankelijkheden onderkend. Voor de onvolkomenheid IT-legacy kunnen rechterlijke uitspraken of politieke wensen leiden tot systeemaanpassingen. Over de voortgang bij het oplossen van de onvolkomenheden en aandachtspunten wordt de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd in de stand-van-zakenbrieven.

9. De leden van de VVD-fractie lezen dat er 920.000 gerealiseerde opsporingsuren zijn in 2024 en vragen tot hoeveel (extra) belastingopbrengsten dit heeft geleid.

Antwoord vraag 9: Opsporingsuren zijn uren die bij de FIOD zijn ingezet voor het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken. In 2024 is in totaal € 82,4 miljoen aan waarde in beslag genomen bij strafrechtelijke onderzoeken. Het gaat hierbij niet om (extra) belastingopbrengsten.

Wordt er bij een strafrechtelijk voor gekozen afdoening via het bestuursrecht af te wikkelen, dan is het aan de Belastingdienst om na te heffen en/of een boete op te leggen. De Belastingdienst heeft geen informatie over de via deze route verkregen (extra) belastingopbrengsten.

10. De leden van de VVD-fractie lezen bij tussendoelen dat het percentage afgehandelde bezwaren binnen de Awb-termijn 82 procent is en vragen wat de cijfers hiervan zijn van 2019 tot 2024. Zij vragen ook welke acties zijn er ondernomen om naar (bijna) 100 procent te gaan en wat de resultaten hiervan zijn.

Antwoord vraag 10: Het percentage afgehandelde bezwaarschriften binnen de Awb-termijn tussen 2019 en 2024 is als volgt:

2019	68%
2020	79%
2021	85%
2022	86%
2023	76%
2024	82%

De voornaamste oorzaak van het lage Awb-percentage over de afgelopen jaren is de grote instroom van box 3-bezwaren, ook vóór de Hoge Raad-uitspraak in december 2021. Dit heeft geleid tot procesverstoringen bij de classificatie, ook bij de reguliere (niet-box 3-)bezwaren. Veel box 3-bezwaren zijn al buiten de termijn en worden apart gemonitord. Om de reguliere bezwaren weer beheersbaar te houden, is voor 2024 een plan opgesteld. Dit was erop gericht om de voorraad reguliere bezwaren IH van ruim 25.000 terug te dringen naar 10.000. Het resultaat van deze actie is dat de voorraad is teruggebracht tot ca. 12.500 reguliere bezwaren en dat vanaf 1 januari 2025 90% van de nieuw binnengekomen bezwaren Awb-conform wordt behandeld. Vanwege de box 3-bezwaren en inmiddels ook de forse instroom van bezwaren rond belastingrente is de verwachting dat het overall Awb-percentage van de Belastingdienst de komende jaren onder de 90% zal blijven.

11. De leden van de VVD-fractie lezen dat er in 2024 909 ondernemers doorverwezen zijn naar Stella-teams. Er is daarnaast een pilot uitgevoerd op het gebied van schuldhelpverlening. Voor het

⁷ In het kader van verbetering van de transparantie is recentelijk het OBCF-algoritme in het algoritmeregister van de Belastingdienst gepubliceerd.

vervolg van de pilot is een marktconsultatie gestart. Zij vragen wat de status is van deze marktconsultatie.

Antwoord vraag 11: Die marktconsultatie heeft inderdaad plaatsgevonden en is inmiddels afgerond. De Belastingdienst heeft een contract afgesloten met Geldfit voor de duur van vier jaar. De ingekochte dienstverlening is bedoeld voor hulp aan burgers en ondernemers die financiële zorgen hebben.

12. De leden van de VVD-fractie lezen dat eind 2024 een taskforce inning van start is gegaan om de opgelopen voorraad van verzoeken van ondernemers te behandelen en vragen wat hiervan de resultaten zijn.

Antwoord vraag 12: De taskforce heeft tot nu toe goede resultaten geboekt bij het behandelen van verzoeken van ondernemers die gebruik maken van de coronabetalingsregeling. Alle uitstelverzoeken met betrekking tot de coronabetalingsregeling die dateren van vóór 1 november 2024 zijn inmiddels behandeld. De taskforce is zo effectief gebleken, dat is besloten om deze langer in te zetten en bovendien de werkzaamheden van de taskforce uit te breiden. Zo wordt de taskforce nu ook ingezet voor de behandeling van verzoeken om uitstel van betaling van zowel belastingen als toeslagen. De geleerde succesfactoren worden waar mogelijk structureel ingebed in de organisatie.

13. De leden van VVD-fractie lezen ook dat in 2024 80 fte is ingezet op de handhaving in het kader van het Handhavingsplan Arbeidsrelaties. Zij vragen wat deze inzet inhield en wat de resultaten hiervan waren.

Antwoord vraag 13: De Belastingdienst rapporteert periodiek over de uitvoering van deze handhaving. In bijlage 1 bij de Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) van 27 maart 2025⁸ is de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst in de vorm van ingezette uren en gerealiseerde producten over 2024 weergegeven.

14. De leden van de VVD-fractie lezen dat het niet gelukt is om alle getrokken steekproefcontroles op middelgrote bedrijven tijdig af te ronden. Dit komt door onder andere de omvang van de onderzoeken en de complexiteit van de fiscale vraagstukken. Zij vragen om een toelichting op deze complexe fiscale vraagstukken en of er meer voorkomende fiscale vraagstukken zijn.

Antwoord vraag 14: Het uitvoeren van een steekproef is een gezamenlijk proces tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige. Afhankelijk van de casus en de noodzakelijke afstemming met alle partijen, kan dit proces een langere doorlooptijd met zich meebrengen. In veel gevallen komt de complexiteit voort uit de problematiek rondom verrekenprijzen. Dit leidt doorgaans tot langlopende trajecten waarin intensief onderzoek nodig is.

15. De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel zaken er vanuit het toezicht van de Belastingdienst zijn aangemeld in een gezamenlijk overleg met het OM en de FIOD tussen 2019 en 2024 en wat de onderverdeling is tussen bestuurs- en strafrechtzaken.

Antwoord vraag 15: De cijfers zijn in onderstaande tabel weergegeven:

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Strafrecht	132	122	155	176	157	119
Bestuursrecht	87	77	80	39	51	68
Totaal	219	199	235	215	208	187

16. De leden van de VVD-fractie lezen dat met partners overleg plaatsvindt over hoe de inzet van betrokken medewerkers en de samenwerking in strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit zo goed mogelijk kan worden voorgezet en vragen welke inzet het meest effectief is.

Antwoord vraag 16: De Belastingdienst streeft samen met ketenpartners naar een inzet met het grootste effect en impact. Hierbij wordt de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (UHS) als uitgangspunt genomen om de compliance van burgers en bedrijven te bevorderen. Afhankelijk van een specifieke casus, wordt gekozen voor de meest effectieve en proportionele afdoening via het

⁸ [Kamerstukken II 2024/2025, 31311, nr. 281](#)

bestuursrecht, het strafrecht, fiscaal recht of het civielrecht. De Belastingdienst draagt daarnaast – binnen de wettelijke kaders – bij aan de aanpak van fraude en georganiseerde ondermijnende criminaliteit door het verstrekken van fiscale informatie aan ketenpartners. De Belastingdienst stelt ook boekenonderzoeken in, voert kantoortoetsen uit en vordert verschuldigde belastingen om ondermijnende criminaliteit te bestrijden. Dit doet de Belastingdienst primair binnen de LIEC/RIEC-samenwerkingsverbanden⁹, maar ook via 'bilaterale' samenwerkingen, zoals met de Politie, het OM en de Douane. De FIOD – de opsporingsdienst van de Belastingdienst – opereert juist op het grensvlak waar onder- en bovenwereld samenkomen. De FIOD heeft een belangrijke taak in de aanpak van facilitators. Denk hierbij onder meer aan notarissen, accountants en 'brokers' (dienstverleners met 'crime-as-a-service'). Deze facilitators maken het voor criminele organisaties mogelijk om criminele gelden wit te wassen en deze gelden te investeren in legitieme zaken in de bovenwereld, waaronder vastgoed, voetbalclubs, hotels en investeringsmaatschappijen. Daarmee bieden zij aan criminelen de mogelijkheid tot het verkrijgen van een machts- en invloedpositie in de bovenwereld.

17. De leden van de VVD-fractie lezen dat per 31 december 2024 de totale openstaande belastingschuld in de coronabetalingsregeling volgens het Jaarverslag 2024 nog 6,8 miljard euro is. Per 26 maart 2025 constateren zij dat dit 5,9 miljard euro is, volgens de online cijfers van de Belastingdienst. Deze leden vragen naar de huidige tussenstand en hoeveel van het verschil van 900 miljoen euro oninbaar was. Daarnaast vragen zij naar de verwachting ten aanzien van het resterende bedrag en of er een update worden gegeven over de werkzaamheden van de taskforce Inning.

Antwoord vraag 17: Op peildatum 20 augustus 2025 is de totale schuld € 4,7 miljard, € 2,1 miljard minder dan op 31 december 2024. Tot nu toe blijkt totaal € 951 miljoen oninbaar, een stijging van € 296 miljoen sinds 31 december. In de Voorjaarsnota 2025 is een nieuwe raming opgenomen waarin verwacht wordt dat € 3,5 miljard waarschijnlijk niet geïnd gaat worden. In de bijlage Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen – die ik met deze beantwoording naar uw Kamer stuur – vindt u een uitgebreider overzicht van de coronaschulden en -betaalregelingen. Ik verwijs naar het antwoord onder vraag 12 voor de stand van zaken omtrent de werkzaamheden van de taskforce Inning.

18. De leden van de VVD-fractie lezen dat de Belastingdienst de doelstelling van maximaal 5,5 procent ziekteverzuim niet heeft behaald. Het ziekteverzuim was in 2024 7,3 procent. De leden vragen hoe dat verhoudt zich tot de rest van de Rijksoverheid en het bedrijfsleven. Zij vragen ook welke stappen worden ondernomen om het ziekteverzuim (significant) te verlagen en of er bepaalde processen zijn waar het ziekteverzuim zich concentreert. Daarnaast vragen zij wat de gevolgen zijn van het ziekteverzuim voor de werkzaamheden van de Belastingdienst. Tot slot vragen deze leden of het ziekteverzuim slechts gevallen omvat waarbij er een officiële ziekmelding is of dat er ook gevallen zijn waarbij er geen officiële ziekmelding is, maar medewerkers van de Belastingdienst niet actief of maar beperkt meedraaien.

Antwoord vraag 18: Het voortschrijdend verzuimpercentage van de Belastingdienst is hoger dan het gemiddelde van de Rijksoverheid (6,4% in 2024) en het gemiddelde dat het CBS rapporteerde over 2024 (5,2%). Het is bekend dat het verzuimpercentage in de uitvoeringsinstanties gemiddeld hoger ligt dan binnen de beleidsdepartementen. We hebben geen inzicht in specifieke werkprocessen. Over het algemeen hebben de directies in het primaire proces en burgerinteractie een hoger verzuimpercentage.

Het verzuim is een belangrijk aandachtspunt van de Belastingdienst. Om de vitaliteit te vergroten en het verzuim terug te brengen is de Belastingdienst dit jaar gestart met een aanpak langs drie sporen:

- De vernieuwingslijn Vitaliteit, om versnelling te brengen op het gebied van vitaliteit en veerkracht. Met deze vernieuwingslijn wordt gewerkt aan het operationaliseren en implementeren van het vitaliteitskader; waarbij vanuit data van onder andere het medewerkersonderzoek interventies gedaan worden.

⁹ Tien Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties.

- De introductie van een aangepast arbodienstverleningsmodel om langdurig verzuim en niet-medisch verzuim te voorkomen. Centraal in deze aanpak staat dat medewerkers en leidinggevendenden eerder begeleid worden bij lang verzuim en passende begeleiding krijgen bij verzuim met een niet-medische oorzaak.
- De taskforce aanpak langdurig verzuim. Deze richt zich op het omlaag brengen van het aantal extra lange verzuimcasussen. Voorbeelden hiervan zijn casemanagers die de lijnmanager gaan ondersteunen en het bieden van integratieplekken voor medewerkers in complexe situaties.

Het ziekteverzuim betreft alleen de medewerkers die een ziekmelding hebben gedaan. Het is niet bekend hoeveel medewerkers niet actief of beperkt meedraaien. Het ziekteverzuim heeft nu geen substantiële impact op de werkzaamheden van de Belastingdienst. Maar ziekteverzuim leidt ertoe dat minder medewerkers aan het werk zijn dan waarmee in de formatie is gerekend. Dit veroorzaakt extra werkdruk bij collega's en een langere doorlooptijd voor bepaalde werkzaamheden. Vanuit goed werkgeverschap vinden wij het belangrijk dat wij zieke medewerkers goed ondersteunen in spoedige re-integratie maar ook voorkomen dat zij uitvallen.

19. De leden van de VVD-fractie lezen dat blijkens de cijfers rondom boekenonderzoeken, het aantal bestede toezichten en de opbrengst van correcties blijkt dat toezicht op bestaande wet- en regelgeving een effectieve manier is om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk materieel verschuldigde belasting daadwerkelijk geïnd wordt. Blijkens de cijfers leveren met name toezichten bij MKB en ZZP (1031 euro per uur), Grote Ondernemingen (1969 euro per uur) en de FIOD (1578 euro per uur) veel op. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de wet van de verminderende meeropbrengst hier van toepassing is. Daarnaast vragen deze leden tot welk punt (uuropbrengst) is het 'rendabel' om het aantal toezichten te verhogen en in hoeverre het aantal toezichten een indirect effect heeft op het nalevingsgedrag van belastingplichtigen.

Antwoord vraag 19: In de context van toezicht kan de wet van de verminderde meeropbrengst betekenen dat het vergroten van de toezichtinspanningen (bijvoorbeeld door meer inspecteurs in te zetten) niet perse leidt tot een evenredige verbetering van de naleving van fiscale regels. Op dit moment ontbreekt echter het inzicht om te bepalen of dit effect inderdaad optreedt. Omdat ik meer wil weten van het effect van het toezicht op de compliance, ga ik aan de slag met de aanbevelingen van de eindrapportage 'Evaluatie Toezicht' die zien op het verbeteren van het inzicht in het effect van het toezicht achteraf. Voor nadere toelichting verwijs ik naar mijn brief van 6 maart 2025 over de Onderzoeken Toezicht Belastingdienst.¹⁰

De doelen waarvoor boekenonderzoeken worden ingezet zien overigens niet alleen toe op het corrigeren van fouten in aangiften. De Belastingdienst voert onder andere steekproefsgewijs boekenonderzoeken om inzicht te krijgen in de naleving.

Rulings met een internationaal karakter Jaarverslag 2024

20. De leden van de VVD-fractie lezen op het punt van rulings met een internationaal karakter dat in bepaalde specifiek omschreven situaties, naar aanleiding van de laatste wijzigingen van het Besluit vooroverleg rulings, wel vooroverleg kan worden gevoerd als niet wordt voldaan aan "Eisen aan verzoeken". Zij vragen hoe vaak aan welke eisen niet voldaan werd en toch vooroverleg werd gevoerd.

Antwoord 20: Om knelpunten in het toezicht door de Belastingdienst weg te nemen is het Besluit vooroverleg rulings met een internationaal karakter (hierna: Rulingbesluit) eind 2023 aangepast. Aan het Rulingbesluit zijn per december 2023 uitzonderingen toegevoegd die het mogelijk maken om onder strikte voorwaarden toch vooroverleg te voeren terwijl niet aan alle vereisten uit paragraaf 3 onderdeel a en b wordt voldaan. In 2024 zijn hiermee de eerste ervaringen opgedaan, die in het jaarverslag nader zijn toegelicht. In twee gevallen werd niet voldaan aan de vereisten uit paragraaf 3 onderdeel a en b van het Rulingbesluit, maar is op grond van de geformuleerde uitzonderingen vooroverleg gevoerd. In één geval is zekerheid vooraf verleend en in één geval is het verzoek afgewezen.

¹⁰ [Kamerstukken II 2024/2025, 31066, nr. 1464](#)

21. De leden van de VVD-fractie lezen dat in het kader van internationale afspraken informatie over rulings met een internationaal karakter met buitenlandse belastingdiensten in zowel Europees- als OESO-verband wordt uitgewisseld. Zij vragen met welke landen er informatie uitgewisseld is, over welk type ruling deze informatie-uitwisseling gaat en wat er gebeurt met de ontvangen informatie.

Antwoord vraag 21: In beginsel worden met alle OESO-landen in het kader van internationale afspraken informatie over rulings met een internationaal karakter met buitenlandse belastingdiensten uitgewisseld. Uitgebreide informatie over aantallen, betrokken landen en soorten rulings waarover informatie binnen de OESO wordt uitgewisseld kan worden gevonden in peer review rapportages van de OESO.¹¹ Bovendien is informatie over (alle categorieën) rulings van EU lidstaten opgenomen in de daartoe ontwikkelde EU-database. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat informatie over één ruling met meerdere landen kan worden uitgewisseld, als meerdere landen bij de transacties betrokken zijn. Het is aan het ontvangende land om te beoordelen wat er met de ontvangen informatie wordt gedaan. De betrokken landen kunnen de ontvangen informatie gebruiken voor een risicoanalyse en kunnen hierbij ook om aanvullende informatie vragen.

22. De leden van de VVD-fractie merken op dat Nederland een lange geschiedenis kent van het geven van zekerheid vooraf over de fiscale gevolgen van voorgenomen (ondernemings-)activiteiten. Zij vragen in hoeverre de rullingpraktijk bijdraagt aan vertrouwen van het bedrijfsleven in de Belastingdienst en in de overheid in meer brede zin. Daarnaast vragen deze leden of het aantal aangevraagde en afgegeven rulings jaarlijks lijkt te dalen sinds 2019 en waar dit aan ligt.

23. De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of het feit dat er minder rulings worden aangevraagd betekent dat de Belastingdienst minder informatie van belastingplichtigen aan de voorkant ontvangt en daarmee meer toezichtcapaciteit moet inzetten voor controle achteraf. En als dat het geval is, of de staatssecretaris kan reflecteren op de wenselijkheid daarvan. Zij vragen ook of er beleidsopties zijn voor een eventuele verruiming van het rullingbeleid om dit op te vangen, zonder dat rulings worden afgegeven voor activiteiten waarvoor deze niet bedoeld zijn.

Antwoord vraag 22 en 23: Een toegankelijke, goed bereikbare en transparante overheid draagt bij aan het vertrouwen van het bedrijfsleven. Dit geldt ook voor de Belastingdienst. De mogelijkheid tot het geven van zekerheid vooraf draagt daaraan bij. Het bieden van zekerheid vooraf vervult een belangrijke functie in het toezicht van de Belastingdienst. Het achteraf beoordelen van de aangiften is voor de Belastingdienst bewerklijker en vraagt meer capaciteit dan beoordeling vooraf (vooroverleg). Dit is mede ingegeven door het feit dat in vooroverleg de belastingplichtige alle relevante informatie spontaan aanlevert. Het proactief delen van informatie door belastingplichtigen geniet om die reden voor de Belastingdienst de voorkeur.

Na de aanscherping van de rullingpraktijk per 1 juli 2019, werd in de tweede helft van 2019 een daling van het aantal verzoeken tot internationaal vooroverleg geconstateerd. Dit was ook voorzien met de beleidswijziging. De aanscherping heeft ertoe geleid dat vanaf dat moment geen zekerheid vooraf meer werd gegeven op bepaalde structuren. In het jaarverslag rulings 2019 staat daarnaast vermeld: "Zowel binnen de Belastingdienst als daarbuiten was sprake van een gewenningsfase. De nieuwe werkwijze om al dan niet tot een vaststellingsovereenkomst te komen is met meer (procedurele) waarborgen omkleed. Bovendien is sprake van meer transparantie omdat een samenvatting van de ruling wordt gepubliceerd. Daarmee is het proces bewerklijker dan voorheen. De administratieve lasten in verband met het verkrijgen van een vaststellingsovereenkomst wordt door de praktijk soms als belastend ervaren. Ook de invulling van de vereisten geeft als gevolg van open normen minder zekerheid dan voorheen." Op grond van voorgaande was er van 2020 tot 2023 sprake van een daling van het aantal ontvangen verzoeken, maar sinds 2023 zien we dat er sprake is van een lichte stijging in het aantal ontvangen verzoeken.

24. De leden van de VVD-fractie vragen of er momenteel knelpunten zijn binnen de rullingpraktijk, wat deze knelpunten zijn en of er voornemens zijn om deze knelpunten op te lossen.

¹¹ Zie voor de OESO-rapportage over het jaar 2023: https://www.oecd.org/en/publications/harmful-tax-practices-2023-peer-review-reports-on-the-exchange-of-information-on-tax-rulings_efbad00d-en/support-materials.html. De OESO-rapportage over het jaar 2024 is ten tijde van de beantwoording van deze vragen nog niet gepubliceerd.

Antwoord vraag 24: Bekend is dat het bedrijfsleven de aanscherping van de rullingpraktijk in 2019 ervaart als een toename van de administratieve lasten. Daarnaast zijn er bij de Belastingdienst geen andere knelpunten bekend. Op dit moment wordt ervaring opgedaan met de aanpassing van het rullingbeleid die eind 2023 heeft plaatsgevonden. De Belastingdienst, en in dit verband in het bijzonder het College Internationale Fiscale Zekerheid, is voortdurend in gesprek met beleidsdirecties over signalen die opkomen vanuit de uitvoering.

25. De leden van de VVD-fractie lezen in het jaarverslag dat er ook bilaterale APA's opgenomen zijn. In een brief aan de Eerste Kamer (nr. 2025-0000125272) is aangegeven dat ook bilaterale zekerheid vooraf kan worden gegeven voor andere zaken dan verrekenprijzen. Deze leden vragen of dit breder zou kunnen worden geïmplementeerd zodat ook bilaterale ATR's mogelijk zijn, of er ook (buur)landen zijn waar zo iets mogelijk is en wat de Nederlandse inzet is op internationaal vlak op dit punt.

Antwoord vraag 25: Vanuit Nederland zijn er geen bezwaren tegen het sluiten van een bilaterale Advance Tax Ruling (ATR). Volledigheidshalve moet daarbij wel worden opgemerkt dat veel onderwerpen waar een ATR voor wordt gesloten niet in aanmerking komen voor het sluiten van een bilaterale ATR. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan rulings die worden afgegeven voor de kwalificatie van een entiteit naar Nederlandse maatstaven of het kunnen toepassen van de deelnemingsvrijstelling op dividenden die worden ontvangen in Nederland van een buitenlandse dochtervennootschap. Zaken zoals de aan- of afwezigheid van een vaste inrichting zijn daarentegen juist wel onderwerpen die zich kunnen lenen voor het sluiten van een bilaterale ATR. In Duitsland is het mogelijk om bilaterale ATR's te sluiten. Tevens wordt in OESO-verband, waar Nederland onderdeel van is, nagedacht over bilaterale ATR's.

26. De leden van de VVD-fractie constateren dat rulings op dit moment geanonimiseerd worden gepubliceerd. Dit draagt bij aan de transparantie rondom het proces en die transparantie juichen de leden van de VVD-fractie toe. Wel hebben ze zorgen rondom de juridische basis hiervoor (dit geldt ook voor kennisgroepstandpunten). Zij vragen of het klopt dat de Landsadvocaat concludeert dat niet-herleidbare (geanonimiseerde) gegevens wél onder de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de AWR vallen (Advies van 29 november 2023, blz. 9-10) en of het klopt het dat dit ook volgt uit het proefschrift 'Fiscale geheimhoudingsplicht: art. 67 AWR ontrafeld' van dr. B.M. van der Sar. Indien niet-herleidbare gegevens wél onder artikel 67 van de AWR vallen, vragen deze leden of het klopt het dan dat de publicatie van geanonimiseerde samenvattingen van rulings en kennisgroepstandpunten voor zover daar niet-herleidbare gegevens in staan in strijd is met artikel 67 van de AWR. Daarnaast vragen deze leden wat het gevolg is van schending van artikel 67 van de AWR en of dit eenvoudig kan worden opgelost zonder de fiscale geheimhoudingsplicht inhoudelijk aan te tasten.

Antwoord vraag 26: De leden van de fractie van de VVD hebben zorgen over de juridische basis voor het geanonimiseerd publiceren van rulings en kennisgroepstandpunten. De leden vragen of het klopt dat ook niet-herleidbare (geanonimiseerde) gegevens onder de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR vallen, of de publicatie van geanonimiseerde samenvattingen van rulings en kennisgroepstandpunten, voor zover daar niet-herleidbare gegevens in staan, hierdoor in strijd is met artikel 67 AWR en, zo ja, of dit eenvoudig kan worden opgelost zonder de fiscale geheimhoudingsplicht inhoudelijk aan te tasten.

De fiscale geheimhoudingsplicht ziet op alle gegevens die in het kader van de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander zijn verkregen. Deze is strikt vormgegeven: alle fiscale informatie over en van een individuele belastingplichtige valt hieronder. Dit kan in beginsel ook geanonimiseerde gegevens betreffen. De fiscale geheimhoudingsplicht beschermt de privacy van belastingplichtigen, maar zorgt er ook voor dat belastingplichtigen niet terughoudend zijn in het delen van vertrouwelijke informatie met de Belastingdienst, wat de compliance en belastingheffing als geheel ten goede komt. In die zin dient de fiscale geheimhoudingsplicht het belang van de staat.

De fiscale geheimhouding staat naar mijn mening echter niet in de weg aan het openbaar maken van een in een individueel geval ingenomen fiscaal standpunt, zolang de gegevens daarin niet te herleiden zijn tot het individu. De Belastingdienst neemt in voorkomende gevallen beslissingen in of op basis van een individueel geval die ook breder van belang kunnen zijn, zoals in een rulling of kennisgroepstandpunt. Met het oog op een transparante belastingheffing en een gelijke behandeling van belastingplichtigen is het naar mijn mening terecht dat dergelijke standpunten, en

de omstandigheden waaronder deze zijn genomen en gelden, openbaar worden gemaakt. Informatieverstrekking aan derden, zoals de media of wetenschap, kan ook van belang zijn als daarmee maatschappelijke onrust weggenomen kan worden, of als transparantie over overheidshandelen het vertrouwen in de overheid kan versterken. Specifiek voor rulings geldt hierbij verder dat het voor belastingplichtigen die om een ruling verzoeken op basis van het gepubliceerde rulingsbeleid, vooraf kenbaar is dat van elke ruling met een internationaal karakter een samenvatting zal worden gepubliceerd

Doel en strekking van artikel 67 AWR verzetten zich naar mijn mening niet tegen een dergelijke openbaarmaking van een (samenvatting van een) ingenomen standpunt en de daaraan ten grondslag liggende omstandigheden, mits deze niet herleidbaar zijn tot een individuele belastingplichtige.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

Jaarrapportage Belastingdienst 2024

27. De leden van de NSC-fractie constateren dat de doelstelling om 90 procent van de bezwaren binnen de Awb-termijn af te handelen opnieuw niet is gehaald. In 2024 is 80 procent van de bezwaarschriften van alle doelgroepen binnen de termijn afgehandeld. Dit wijkt af van de doelstelling. Bij IH-bezwaarschriften is slechts 55,4 procent tijdig afgehandeld. Deze leden vragen of de staatssecretaris kan toelichten hoe deze achterstanden zich verhouden tot de rechtsbescherming van burgers. Zij vragen wat de structurele strategie is om de bezwaarlast (in het bijzonder bij IH-bezwaar) te beheersen en of en hoe wordt geprioriteerd bij het afhandelen van bezwaarschriften en of er bezwaarschriften zijn die hoger worden geprioriteerd. Deze leden vragen ook wat de reden is dat ook bij de autobelastingen en overige middelen niet alle bezwaarschriften tijdig zijn afgehandeld en wat allemaal binnen deze categorie overige middelen valt.

Antwoord vraag 27: De doelstelling is dat de Belastingdienst burgers tijdig een antwoord geeft op het bezwaarschrift. De structurele strategie was (en is) om de voorraad reguliere bezwaren zo veel als mogelijk in de actualiteit te brengen en te houden, door de bezwaren zo snel mogelijk na binnenkomst te classificeren, selecteren en behandelen. Het percentage Awb-conform afgehandelde bezwaarschriften in de IH wordt voor een groot deel bepaald door de bezwaren die in het kader van box 3 zijn ingediend. Veel box 3-bezwaren zijn reeds buiten de termijn en worden apart gemonitord. Om de reguliere bezwaren weer beheersbaar te houden, was voor 2024 een plan opgesteld. Dit was erop gericht om de voorraad reguliere bezwaren IH van ruim 25.000 terug te dringen naar 10.000. Het resultaat van deze actie is dat de voorraad is teruggebracht tot ca. 12.500 reguliere bezwaren en dat vanaf 1 januari 2025 90% van de nieuw binnengekomen bezwaren Awb-conform wordt behandeld. Vanwege de box 3-bezwaren en inmiddels ook de forse instroom van bezwaren rond belastingrente is de verwachting dat het totale Awb-percentage van de Belastingdienst de komende jaren onder de 90% zal blijven.

Het is niet mogelijk een eenduidige oorzaak aan te wijzen voor het feit dat bij de overige middelen – inclusief autobelastingen – niet alle bezwaarschriften Awb-conform zijn afgehandeld. Dit heeft te maken met het aantal middelen en de soms beperkte volumes afgehandelde bezwaren per middel. In het algemeen zijn de oorzaken terug te voeren op procesverstoringen, tekort aan behandelcapaciteit, automatiseringsperikelen, een veelheid aan processtappen en (administratieve) vastleggingen bij de bezwaarprocedure en/of de burger die niet bereikbaar is wanneer aanvullende informatie nodig is. Doorgaans speelt bij de bezwaarbehandeling een combinatie van de hiervoor genoemde oorzaken.

Onder de categorie 'overige middelen' vallen de volgende belastingmiddelen: afvalstoffenbelasting, algemene klantbehandeling, algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR), basisregistratie inkomen (BRI), belasting op leidingwater, belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM), belasting zware motorrijtuigen, grondwaterbelasting, invordering, kolenbelasting, mijnbouwwet/cijns, motorrijtuigenbelasting, schenkbelasting, schenkingsrecht, successierecht, tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen en verhuurderheffing.

28. De leden van de NSC-fractie lezen dat de tevredenheid is toegenomen en stellen dit op prijs. Deze leden vragen wel of inzicht kan worden gegeven in de waardering omtrent de bejegening.

Antwoord vraag 28: De toename van de tevredenheid zoals beschreven in de jaarrapportage 2024 gaat over de tevredenheid over de BelastingTelefoon. De waardering omtrent de bejegening wordt niet als zodanig of specifiek in de context van de BelastingTelefoon gemeten, maar is een element van de belevingsindicator adequate behandeling, die breder van scope is. Aan de hand van tien stellingen onderzoekt de Belastingdienst in de jaarlijkse 'Fiscale Monitor' in hoeverre burgers en bedrijven zich adequaat behandeld voelen.¹² Stellingen die zijn voorgelegd aan de doelgroepen particuliere belastingplichtigen, ondernemers, fiscaal dienstverleners en grote ondernemingen zijn onder andere 'de Belastingdienst behandelt mensen/bedrijven met respect' en 'wie het niet eens is met de Belastingdienst, krijgt voldoende kans om zijn standpunt toe te lichten'. Stellingen worden beantwoord op een vijfpuntsschaal (met 1 'helemaal oneens' en 5 'helemaal eens'). In 2024 was de gemiddelde score over alle doelgroepen heen 3,3. De laagste score is met 2,9 te zien bij de doelgroep particulieren en de hoogste bij grote ondernemingen, met 3,6. De scores laten een vrij stabiel beeld zien in de vier jaar dat ze nu gemeten worden.

29. De leden van de NSC-fractie zijn blij dat de Stella-teams meer mensen met dringende en complexe problematiek hebben kunnen helpen in 2024. Ze vragen of zij een inzicht kunnen krijgen in de problematiek waarmee deze Stella-teams zich bezighouden.

Antwoord vraag 29: Medewerkers van de Belastingdienst, maar ook maatschappelijk dienstverleners zoals schuldhulpverleners, sociaal raadslieden, seniorenorganisaties en welzijnsorganisaties kunnen burgers met dringende en complexe problemen aanmelden voor hulp van het Stella-team. Bij de meeste Stella-casussen is sprake van een combinatie van problemen met de inkomstenbelasting, omzetbelasting, toeslagen of invordering. Hierbij kan er sprake zijn van een urgente of schrijnende situatie (bijvoorbeeld een dreigende uithuiszetting, of geen leefgeld). De fiscale problemen zijn te complex om door een medewerker van de Belastingdienst of van Dienst Toeslagen aan de telefoon of aan een balie afgehandeld te worden. Burgers met een Stella-casus krijgen één vaste contactpersoon die voor hen als casemanager optreedt. Waar nodig schakelt de behandelaar met collega's binnen andere afdelingen van de Belastingdienst of Dienst Toeslagen of verwijst de behandelaar de burger door naar andere instanties (Geldfit, UWV, etc.) om tot een juiste oplossing te komen.

30. De leden van de NSC-fractie merken op dat de bezettingsgraad van het personeel in 2024 is toegenomen tot 100 procent. Hiermee zou een eind zijn gekomen aan de onderbezetting. Ze vragen echter wel hoe deze bezettingsgraad zich verhoudt tot het ziekteverzuim van 7,3 procent en of het kabinet hier een toelichting op kan geven.

Antwoord vraag 30: Het voortschrijdende ziekteverzuim in juni 2025 bedraagt 7,3%. De overschrijding ten opzichte van de norm (5,5%) is daarmee ook dit jaar hoog. Een verzuimpercentage van 7,3% betekent dat er gemiddeld dagelijks ruim 2.000 fte aan capaciteit geheel of gedeeltelijk niet aanwezig is. Een hoog verzuim wordt niet opgevangen met een overschrijding van de bezettingsgraad omdat het personele budget dat niet toestaat. Op dit moment wordt het tekort aan capaciteit door verzuim binnen de organisatieonderdelen decentraal opgevangen en gecompenseerd.

31. Daarnaast vragen de leden van de NSC-fractie hoe deze bezettingsgraad zich verhoudt tot het hoge percentage aan inhuur (16,2 procent). Zij vragen of deze inhuur onderdeel uitmaakt van de bezettingsgraad en of het kabinet kan aangeven hoe de inhuur van personeel zich ontwikkeld heeft over de afgelopen jaren (graag in absolute en relatieve cijfers).

Antwoord vraag 31: Nee, de inhuur maakt geen deel uit van de bezettingsgraad. De mate waarin inhuur deel uitmaakt van de personele capaciteit wordt uitgedrukt in het percentage inhuurkosten ten opzichte van de totale personele kosten. In april 2024 kende dat percentage met 19,2% (3.710 fte) de hoogste waarde sinds jaren. Door bewust beleid op het terugdringen van de inhuur daalde het percentage naar 16,2% (3.290 fte) eind 2024. In juni 2025 is de daling zover doorgezet dat we een inhuurpercentage van 13,7% (2.767 fte) hebben bereikt. Het doel voor dit jaar is om het percentage inhuur te verlagen tot een gemiddelde van 13% over geheel 2025. Het streven is in 2026 uit te komen op 10% en zodoende te voldoen aan de Roemernorm. De ontwikkeling van de totale inhuur bij de Belastingdienst over de afgelopen jaren is weergegeven in onderstaande tabel:

¹² Zie voor de gehele Fiscale Monitor 2024: [Kamerstukken II 2024/2025, 31066, nr. 1446](#)

	Dec '22	Jun '23	Dec '23	Jun '24	Dec '24	Jun '25	Aug '25
Fte per maand	3.574	3.913	3.879	3.656	3.290	2.767	2.744
deel van loonkosten	17,9%	18,1%	17,4%	18%	16,2%	13,7%	13,3%

32. De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het In Control Statement (ICS) van de Belastingdienst over 2024. Ze constateren dat in het statement staat dat de Belastingdienst op alle onderdelen van de bedrijfsvoering in control wordt geacht. Deze leden verzoeken om inzicht te krijgen in de onderliggende risicoanalyses, toetsingskaders en beheersmaatregelen waarop het oordeel van in control is gebaseerd. Ze vinden het van belang dat dit oordeel controleerbaar is en vragen of deze documentatie openbaar kan worden gemaakt.

Antwoord vraag 32: De Belastingdienst geeft sinds drie jaar op vrijwillige basis een In control statement (ICS) af. Het ICS omvat een in het document omschreven reikwijdte en deze reikwijdte wordt jaarlijks vastgesteld. Het ICS 2024 is onder meer gericht op de beschreven financiële doelstellingen en geeft ook de hoofdrisico's weer op deze doelstellingen. Het ICS 2024 bevat twee bevindingen en drie overige opmerkingen waar de beheersing nog onvoldoende is. De Belastingdienst volgt deze bevindingen en overige opmerkingen op.

Het ICS steunt op meerdere gespecialiseerde control frameworks; het is daarom een omvangrijk stelsel van risicoanalyses, procesbeschrijvingen, beheersingsmaatregelen en controleplannen. Het gaat om een zeer grote hoeveelheid en uiterst gedetailleerde informatie. Deels gaat het daarbij ook om AVG-gevoelige informatie. De Belastingdienst kan daarom desgewenst een technische briefing aanbieden aan uw Kamer over de totstandkoming van de ICS en de onderliggende control frameworks. Daarmee kan op een efficiënte manier inzicht gegeven worden in de context van het ICS en het stelsel van controls.

De ADR heeft daarnaast op verzoek van de Belastingdienst in het voorjaar 2025 een onderzoek gedaan naar de totstandkoming van het ICS 2024. Dit rapport is op 22 mei 2025 gepubliceerd.¹³

33. De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het jaarverslag over rulings met een internationaal karakter. Deze leden erkennen het belang van transparante en rechtszekere afspraken met belastingplichtigen, maar blijven kritisch op de mate van toetsbaarheid en evenwicht in de rullingpraktijk. Ze vragen het kabinet of het bereid is meer inzicht te geven in de verhouding tussen goedgekeurde en afgewezen aanvragen en welke criteria doorslaggevend zijn bij een negatieve beoordeling.

Antwoord vraag 33: In 2024 zijn in totaal 608 verzoeken om vooroverleg ter verkrijging van zekerheid vooraf met een internationaal karakter afgedaan. Van deze verzoeken zijn 486 verzoeken (deels) toegekend. In bijlage 2 van het jaarverslag is opgenomen waarom verzoeken zijn afgewezen, ingetrokken of buiten behandeling zijn gesteld. Er kunnen meerdere oorzaken zijn waardoor een verzoek niet leidt tot een rulling. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een verzoek niet past binnen wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie, er niet voldaan is aan de eis van economische nexus, of belastingbesparing de enige dan wel doorslaggevend bewegegrede is. In grafiek 2 en bijlage 2 van het jaarverslag rulings is een verdere specificatie opgenomen. Van alle verzoeken wordt bovendien een samenvatting gepubliceerd met de overwegingen die hebben geleid tot de toewijzing, afwijzing, intrekking of buiten behandeling stelling van het verzoek.

34. De leden van de BBB-fractie constateren dat de externe inhuur nu 16 procent bedraagt. Zij vragen of de staatssecretaris het terugdringen van de externe inhuur nog reëel acht en of dit het hoogste percentage tot nu toe is.

Antwoord vraag 34: Ik acht het terugdringen van de externe inhuur nog wel reëel, zie voor verdere toelichting hierop vraag 31. Het hoogste gemeten percentage inhuur was 19,2% en gold voor april 2024. Sinds dat moment is het percentage inhuur dalend en zit thans op 13,7%.

¹³ [Onderzoeksrapport Belastingdienst totstandkoming ICS 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

35. De leden van de BBB-fractie vragen waarom het ziekteverzuim bij de Belastingdienst hoger ligt dan gemiddeld en of hier een of meerdere concrete oorzaken voor aan te wijzen zijn.

Antwoord vraag 35: Het grootste deel van het verzuimpercentage wordt verklaard door langdurig verzuim (langer dan zes weken). Het zo vroeg mogelijk de juiste ondersteuning bieden is belangrijk om herstel te bespoedigen. Hier zet de Belastingdienst een nieuw arbodienstverleningsmodel op in (zie ook vraag 18).

36. De leden van de BBB-fractie zijn blij met het feit dat de dienstverlening via de BelastingTelefoon fors is verbeterd. Zij vragen waar de stijging van de bereikbaarheid van zes procentpunt vooral aan te danken is.

Antwoord vraag 36: Deze stijging is mede te danken aan de ruime personele capaciteit die in de eerste helft van 2025 beschikbaar was. Door deze ook beter af te stemmen op piekmomenten konden we meer burgers van dienst zijn. Deze verbetering heeft echter geleid tot hogere kosten dan oorspronkelijk begroot. In de tweede helft van 2025 streven we ernaar om het financiële evenwicht te herstellen.

Bestuurlijke reactie adviesrapport McKinsey 'BD Particulieren Uitvoerbaar plan'

Aanleiding

De directie Particulieren staat voor grote opgaven in een snel veranderende omgeving. De werkdruk is hoog, de werkvoorraad overstijgt de huidige beschikbare capaciteit en de verwachtingen van burgers en bedrijven nemen toe. Hierdoor zijn achterstanden ontstaan en wordt het steeds moeilijker om burgers en bedrijven op tijd duidelijkheid te geven. Zoals in de jaarrapportage 2024¹ is gerapporteerd uit dit zich onder andere in overschrijding van wettelijke termijnen voor bezwaarschriften, en een hoog ziekteverzuim, maar dit uit zich ook in achterstanden bij verzoeken, ontevredenheid bij medewerkers over de werkdruk. Extra financiële middelen om deze uitdagingen aan te pakken zijn er niet. Tegelijkertijd hebben de samenleving en de politiek stijgende verwachtingen over de dienstverlening aan de burger en ondernemer. Adviesbureau McKinsey is daarom het volgende gevraagd:

Kom met een maakbaar plan over hoe om te gaan met de disbalans tussen vraag en aanbod van werk, interventies die de productiviteit op korte en lange termijn verhogen en een objectieve prioritering aan werkzaamheden en gecalculerde risico's.

Samenvatting advies

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 aangiften erfbelasting versterken deze trend.

Samengevat komt McKinsey met de volgende oplossingsrichtingen voor het creëren van potentieel en het vergroten van de productie, gerangschikt van meest impactvol naar minst:

1. **Capaciteit- en prestatie management:** de meest impactvolle initiatieven zouden het opzetten van gestructureerde dag- en weekstarts voor productiesturing kunnen zijn, waarbij duidelijke en transparante KPI's 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.
2. **Procesmaturiteit:** 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

¹ Jaarrapportage Belastingdienst 2024, 22 mei 2025

werk, zoals het overschrijven van al in systemen beschikbare informatie in het behandelingsdossier, is een ander voorbeeld.

3. **Vraagmanagement:** 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 McKinsey aangeeft lijkt het op basis van inschattingen dat aan het einde van het jaar 2025 nog een resterende werklust van 1.037 FTE over te zijn in achterstanden, exclusief Box 3. Daarom heeft McKinsey een aantal scenario's aangedragen om de capaciteit te verhogen om de achterstanden weg te werken.

Reactie directie Particulieren

De directie Particulieren van de Belastingdienst waardeert de grondige aanpak en de adviezen van McKinsey bij het in kaart brengen van onze uitdagingen en verbeterpotentieel. Door hun grondige analyse en intensieve gesprekken met medewerkers op de werkvloer, is een duidelijk en integraal beeld ontstaan van onze problematiek en verbetermogelijkheden in de volle breedte van onze bedrijfsvoering. Hiermee biedt dit onderzoek waardevolle handvatten voor het aanpakken van de complexe opgave waar de directie Particulieren voor staat, met name in het licht van de almaar toenemende werkdruk en verwachtingen van burgers en bedrijven.

De urgentie om maatregelen te nemen is door het rapport nogmaals gebleken. Daarom is een intensief meerjarig verandertraject voor de directie Particulieren noodzakelijk, en voert de directie de door McKinsey voorgestelde oplossingsrichtingen direct uit. Niet alleen gericht op het verbeteren van de processen en manier van werken, maar ook onze prestatiecultuur en managementvaardigheden zullen aandacht krijgen. Inmiddels is binnen alle units gestart met het oppakken van de door McKinsey voorgestelde oplossingsrichtingen en verbetervoorstellen. Voorbeelden zijn het inrichten van de weekstarts, het toetsen en evalueren van de overleggen, inrichten van prestatie management en het verbeteren van onze opleidingstrajecten.

Ter ondersteuning formeren we een landelijk multidisciplinair transformatie team dat alle units gaat ondersteunen bij de aanpak en realisatie van verbeteringen. Deze verbetermaatregelen en het transformatie team dragen bij aan het terugdringen van de achterstanden en het verbeteren van onze uitvoeringsprocessen.

Het onderzoek van McKinsey bevestigt dat de opgave waar de directie Particulieren voor staat aanzienlijk groter en complexer is dan met de huidige capaciteit, processen en systemen kan worden gerealiseerd. En deze is mogelijk nog groter omdat in de adviezen

van McKinsey een aantal ontwikkelingen niet zijn meegenomen terwijl die wel van invloed zijn. Denk hierbij aan de impact van Box 3, het toenemend aantal massale bezwaren, een verwachte stijging in aangiftes erfbelasting, demografische ontwikkelingen en dergelijke. Ook de afhankelijkheid van de maatregelen van IV-capaciteit is groter dan werd aangenomen. In combinatie met de overvolle IV-portfolio's zal hierdoor de doorlooptijd en daarmee realisatie van het verbeterpotentieel naar achteren schuiven.

De maatregelen zijn een eerste stap, daarom heeft McKinsey aanvullende scenario's opgesteld. Deze kunnen bijdragen aan het in balans brengen van de instroom en uitstroom van werkzaamheden. Op korte termijn wordt bezien hoe aan de hand van de scenario's de diverse werkvoorraden in de tijd zoveel als mogelijk kunnen worden verminderd. De voortgang van de verbetermaatregelen houden we nauwlettend in de gaten, sturen bij en intensiveren waar nodig, en rapporteren hierover.



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.

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

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 gependeerde 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, prestatie management, 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.

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 prestatie management (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.

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 prestatie management:** 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.

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 werklust 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).

- 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.

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 naast initiatieven
Juridisch/Publicitair	Potentiele jurisprudentie en/of publicitaire impact	- Vertrouwen burger in service level overheid, verjaring S&E voorraad	+ Verhoogd vertrouwen burger in service level overheid, beperkte 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 geprocedeerde zaken van (ongelijke 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 naleving door meer controle	+ Potentieel stijging naleving door meer controle	- Potentieel verlaging naleving door minder controle
Financieel	Implicatie op kasstroom	- Verjaring S&E voorraad, IGS ten gevolge van olopende antwoordtijden	+ Beperkte verjaring S&E voorraad, IGS ten gevolge van olopende antwoordtijden	- Potentieel kasstroom impact bij minder toezicht	+ Potentieel kasstroom impact door afhandeling dossiers binnen termijnen	+ Potentieel kasstroom impact door afhandeling dossiers binnen termijnen	+ Potentieel kasstroom impact door afhandeling dossiers binnen termijnen	- Potentieel kasstroom impact door minder handhaving
Operationeel	Implicaties op operationele kosten of investeringen, impact op samenstelling van teams	- We komen niet in de actualiteit Potentieel negatieve impact op werkplezier Zorgt voor inefficiënte vindst één dossier meermaals moet worden opgepakt	+ Voorraad slinkt, komen op korte termijn nog niet in de actualiteit maar instroom = productie midden 2026	- Potentieel 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 werkrachten, dit moet op een duurzame manier ingezet worden en in lijn met Roemer-Norm	- Bijkomende operationele kosten, dit moet op een duurzame manier ingezet 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
Concept versie. Vertrouwelijk en auteursrechtelijk beschermd. Alle rechten voorbehouden.

18

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.

- 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, prestatie management, 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.

- 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 leidinggevendenden) en fiscale kennis (om mythes te ontcrachten). 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 cascaderstructuur.
- 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



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 toegankelijker 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.

Bestuurlijk standpunt m.b.t. het advies aan DF&A en KI&S inzake inzet Generatieve AI voor dialoogondersteuning bij de BelastingTelefoon.

01-09-2025, Persoonsgegevens namens de dienstonderdelen KI&S en DF&A

Managementsamenvatting

De directie Klantinteractie en -services (KI&S) en Corporate Dienst Datafundamenten en Analytics (DF&A) hebben met interesse kennisgenomen van het uitgebreide advies van de Adviescommissie Analytics voor het Ministerie van Financiën over de wenselijkheid en randvoorwaarden van een mogelijke nieuwe toepassing van Generatieve AI (GenAI), te weten een interne chatbot (aangeduid als *BelBot*) voor dialoogondersteuning aan servicemedewerkers van de BelastingTelefoon.

De aanvragers van dit advies zijn verheugd dat de Adviescommissie zich positief uitsprekt over de gekozen opzet van deze interne chatbot (in ontwikkeling bij DF&A), die tijdswinst en kwaliteitsverbetering mogelijk moet maken bij het beantwoorden van vragen aan de BelastingTelefoon. Wel verbindt de Adviescommissie een flinke reeks voorwaarden aan dit positieve advies, maar naar het oordeel van de dienstonderdelen die de adviesvraag hebben ingediend, gaat het om redelijke voorwaarden die grotendeels al een plaats kregen in de interne visie op verantwoord omgaan met AI bij de Belastingdienst in het beleidsprogramma 'Regie op AI'. Parallel zijn veel van deze voorwaarden ook al in beeld bij de afdeling KI&S bij de uitwerking en afstemming van plannen voor de ontwikkeling of inkoop van AI-toepassingen.

De genoemde dienstonderdelen zien het advies dan ook als een bevestiging van de ingeslagen koers met de ontwikkeling van kaders en richtlijnen voor GenAI-toepassingen en de invulling van interne innovatietrajecten rond GenAI. Zo wordt al rekening gehouden met de aanbevelingen van de Overheidsbrede visie op Generatieve AI (met waarden als het welzijn van medewerkers en burgers, menselijke maat en duurzaamheid) en principes zoals transparantie, controleerbaarheid en menselijke tussenkomst. Dat betekent niet dat deze dienstonderdelen niets meer kunnen leren van het uitgebrachte advies. Specifiek met betrekking tot de GenAI-toepassing waar de adviesvraag betrekking op had, vermeldt het advies vele behartenswaardige overwegingen, aandachtspunten, metrieken en mitigerende maatregelen.

De kern van het advies bestaat uit aanbevelingen m.b.t. de onderstaande acht punten:

1. AI als ondersteuning, geen vervanging van fiscale expertise
2. Verloren vaardigheden voor medewerkers
3. AI-geletterdheid als randvoorwaarde

4. Ethische en beleidsmatige overwegingen
5. Acceptatie en randvoorwaarden voor AI-ondersteuning
6. Vertrouwensbeginsel en gegevensgebruik
7. Transparantie en keuzevrijheid voor burgers
8. Governance en externe afstemming

Zowel de gehanteerde acht beoordelingscriteria als de aanbevelingen m.b.t. de keuze tussen interne en externe hosting, toetsing van kernwaarden, ethische waarden en kwaliteitscriteria (c.q. metrieken) zijn zeer bruikbaar voor de verdere uitwerking van kaders en richtlijnen voor verantwoorde implementatie van GenAI-toepassingen, en in het verlengde hiervan ook voor de specificatie van tenders voor inkooptrajecten. In deze bestuurlijke standpuntbepaling wordt per invalshoek aangegeven hoe de dienstonderdelen dit mee zullen nemen in het vervolg van het Belbot-project, of het nu intern wordt ontwikkeld of via een aanbesteding wordt neergezet. De concrete aanbevelingen m.b.t. hosting, kernwaarden, ethische waarden en kwaliteitsmetrieken zijn samengebracht in de appendix van deze reactie, zodat ze echt in beeld blijven.

Uit het advies blijkt dat het lopende Belbot-innovatietraject een goede opzet heeft, maar nog tekortschiet wat betreft actieve toepassing van het klantperspectief: tot nu toe lag de focus meer op de technische uitdagingen rond de daadwerkelijke inzet van GenAI.

De Adviescommissie adviseert bijvoorbeeld:

- Om na te denken over de vraag hoe het systeem de beoogde waarden kan realiseren, zoals het bevorderen van de menselijke maat, omdat de scope blijkens de projectbeschrijving nu nog sterk op efficiency-verbetering zit.
- Om de focus te verbreden van de puur technische uitdaging om een betrouwbaar systeem neer te zetten naar inzicht krijgen in wat de gebruiker wil en vindt. Wat is er nodig om vertrouwen en waardering van de gebruikers te krijgen; draagt het systeem echt bij aan een snellere en meer betrouwbare beantwoording van de vragen aan de BelastingTelefoon en is de beller ook blij met het verloop van de gesprekken die met hulp van de Belbot worden gevoerd?
- Om daadwerkelijk te meten hoe het met de kwaliteit en de waardering is gesteld aan de hand van concrete metrieken (zie de appendix).
- Om zorg te dragen voor de tijdige inrichting van governance m.b.t. de ethische vraagstukken die kunnen ontstaan m.b.t. de dataverwerking via GenAI.

Door deze perspectieven in een vroeg stadium samen te brengen neemt de kans toe dat er ook echt een bruikbare en verantwoorde AI-toepassing ontstaat.

Bestuurlijk standpunt in reactie op het uitgebrachte advies

Inleiding

De directie Klantinteractie en Services (KI&S) en Corporate Dienst Datafundamenten en Analytics (DF&A) danken de Adviescommissie Analytics voor het uitgebreide en rijke advies in reactie op de adviesvraag over de inzet van een toekomstig op Generatieve AI gebaseerd systeem (GenAI-systeem) voor dialoogondersteuning voor servicemedewerkers van de BelastingTelefoon, met de werknaam BelBot. Een advies dat door zijn intellectuele diepte en accuraatheid beslist niet voorspelbaar was met de inzet van de huidige GenAI-platforms. Met de adviesvraag nodigden KI&S en DF&A de Adviescommissie uit te reflecteren op de wenselijkheid van de inzet van de BelBot. In het verlengde werd de Adviescommissie ook gevraagd verdiepend advies te geven over de vormgeving en implementatie van een dergelijk systeem.

Deze bestuurlijke reactie is primair gericht op de weging van de acht punten uit de samenvatting van dit advies (verder aan te halen als *het BelBot-advies*) op praktische haalbaarheid en conformiteit met bestaande kaders en inzichten. Hieronder lopen we deze punten een voor een langs, waarbij we steeds een appreciatie geven. Aanvullend zullen we ook stilstaan bij concrete, meer specifieke adviezen uit de verdere notitie, voor zover nog niet gedekt door onze reactie op de samenvatting.

Specifiek erkennen we de relevantie van de kritiekpunten op de scope van het huidige ontwikkeltraject bij DF&A, dat (los van de uitwerking van deze adviesvraag) sterk technisch is gericht en als primaire doel heeft om een betrouwbaar en robuust platform neer te zetten voor efficiency-bevorderende dialoogondersteuning bij scriptgebaseerde telefoongesprekken van servicemedewerkers. In de volgende projectfasen besteden we graag aandacht aan de klantwaarden. Zie de managementsamenvatting voor de hiermee samenhangende verbeterpunten.

Over het geheel genomen kunnen we ons goed vinden in de voorgestelde aandachtspunten en maatregelen. Ook de geraadpleegde adviseurs uit de Expertgroep Analytics (waarin alle DG's van Financiën en het beleidsdepartement zijn vertegenwoordigd) steunen deze lijn.

1. AI als ondersteuning, geen vervanging van fiscale expertise

Omdat AI-systemen in staat zijn om sommige menselijke capaciteiten te evenaren of zelfs te overtreffen, is een innovatieve ethische benadering nodig om ervoor te zorgen dat AI op verantwoorde wijze wordt ontwikkeld en gebruikt, met respect voor fundamentele waarden en principes. Het risico op een vermindering van

vakinhoudelijke expertise wordt versterkt wanneer AI-systemen bepaalde patronen of aannames bevatten die niet expliciet worden herkend of gecorrigeerd door de gebruiker. De Adviescommissie onderstreept daarom het belang van een hybride werkwijze waarin AI niet de menselijke expertise vervangt, maar juist versterkt. Dit vereist niet alleen blijvende aandacht voor scholing en training, maar ook een duidelijke rolverdeling waarbij medewerkers actief betrokken blijven bij de interpretatie en verantwoording van AI-gestuurde adviezen.

Reactie: De inrichting en doorontwikkeling van deze toepassing moet zeker getoetst worden op inhoudelijke, dienstverlenende en ethische criteria. Die laatste twee zullen in de praktijk ook overlappen. We hebben hier ook AI-waarden geformuleerd. De servicemedewerker is en blijft zelf verantwoordelijk voor zijn antwoord. Waarbij we streven naar een uniform antwoord binnen de persoonlijke context van burger/ondernemer. Dit is in feite niet anders dan met de huidige ondersteuning. Echter, ook wij zien het risico dat de systematische ondersteuning door AI de actieve inzet van vakinhoudelijke expertise van medewerkers kan belemmeren. Anderzijds maakt een medewerker die gebruik maakt van belscripts nu ook afwegingen bij de formulering van zijn antwoord. Een combinatie van juiste training, juiste coaching en monitoring van enerzijds de gesprekken maar ook de werking en inrichting (bijv. guardrails en monitoring) van de BelBot moeten hierbij helpen.

2. Verloren vaardigheden voor medewerkers

Hoewel eerstelijns medewerkers bij de BetalingTelefoon geen fiscale kennis hebben en primair het belscript volgen, is het risico op (inhoudelijke) deskilling een aandachtspunt bij de inzet van AI-ondersteuning. Hierbij worden medewerkers door toenemende afhankelijkheid van AI-systemen geleidelijk minder vaardig in het zelfstandig interpreteren en beoordelen van fiscale vraagstukken. Wanneer AI als primair referentiepunt wordt gebruikt, kan dit leiden tot een vermindering van vakinhoudelijke expertise en een verminderd vermogen om complexe of uitzonderlijke casussen adequaat af te handelen.

Reactie: We zijn het volledig eens dat medewerker moet snappen hoe een BelBot werkt. Dit kan via een gespecialiseerde AI-cursus worden bereikt die voortbouwt op de basiscursus AI-geletterdheid. Verder moeten medewerker hetzelfde kennisniveau als nu hebben wat betreft de besproken materie om het gegeven antwoord te kunnen toelichten. Daarbij is het de verwachting dat het aandeel meer complexe vragen toeneemt door het afvangen van makkelijk te beantwoorden vragen, onder andere door inzet van kanaalsturing en verdere ontwikkeling van portalen.

3. AI-geletterdheid als randvoorwaarde

Een succesvolle en verantwoorde inzet van AI vereist voldoende AI-geletterdheid bij medewerkers. Dit betekent niet alleen kennis van de werking van AI, maar ook inzicht in juridische en ethische kaders evenals het in staat zijn tot het toepassen van een deugd als barmhartigheid na inachtneming van de individuele omstandigheden van een cliënt (de menselijke maat). De Adviescommissie adviseert structurele training en borging van deze kennis binnen de organisatie, zodat medewerkers AI-gestuurde adviezen kritisch kunnen beoordelen en, indien nodig, bijstellen.

Reactie: AI-geletterdheid is een must, dit onderschrijven wij volledig. Dit zal dan ook actief worden meegenomen bij de implementatie van een GenAI-systeem als BelBot. Voor zowel gebruikers als de ondersteunende rollen, mede gebaseerd op een risicoprofiel. Dit gebeurt in aanvulling op de sterk geadviseerde algemene cursus AI-geletterdheid i.v.m. de beschikbaarstelling van Copilot Chat als hulpmiddel in het dagelijkse werk. Ethische kaders (wij noemen het AI-Waarden, denk bijvoorbeeld aan rechtvaardigheid, maar ook duurzaamheid) worden ingezet bij ontwerp, testfase en implementatie van de BelBot. Daarnaast nemen we het mee in een toekomstige training. Onderdeel is daarbij ook effectief gebruik van de BelBot. Net zoals medewerkers nu worden getraind en gecoacht op het effectief gebruik van systemen, zal dit straks ook gebeuren bij de ingebruikname van een BelBot. Het lijkt ons zinvol om de bevordering van data-geletterdheid en AI-geletterdheid in de toekomst te combineren. Dit raakt ook aan de omgang met kernwaarden, in de zin dat medewerkers een goede balans moeten vinden tussen de harde data en empathie, waarbij steeds de vraag aan de orde is of er sprake is van gelijke behandeling van gelijke gevallen.

4. Ethische en beleidsmatige overwegingen

De inzet van de BelBot moet consistent zijn met de Overheidsbrede visie op Generatieve AI, waarin principes zoals transparantie, controleerbaarheid en menselijke tussenkomst centraal staan. De Adviescommissie benadrukt het risico van wensdenken bij de implementatie van GenAI: technologische vooruitgang garandeert niet per definitie een betere dienstverlening. Kritische toetsing (met zowel kwantitatieve als kwalitatieve evaluatie) en iteratieve implementatie zijn noodzakelijk.

Reactie: We hebben geen onbeperkte keuzeruimte waar het gaat om welke technologie gebruikt kan worden voor onze processen, dus er zijn soms suboptimale keuzes nodig. Uiteraard volgen we Rijksbrede richtlijnen en kaders. Ten aanzien van kritische toetsing: ook onze medewerkers en daarmee huidige processen zijn niet volledig voorspelbaar. Daarom hebben we meerdere processen om de gewenste kwaliteitsstandaard te monitoren en waar nodig bij te sturen. Zoals:

- Actieve monitoring op kwaliteitsniveau: inhoudelijke steekproeven, bij start massaler.
- Feedback servicemedewerkers: kwalitatief en kwantitatief, bijvoorbeeld in eerste fase sessies/enquêtes. Duimpjes meten voor AI-gebaseerde antwoorden vinden we een prima idee, al is dit wel afhankelijk van de technische mogelijkheden.
- Feedback burgers/ondernemers, zeker een wens, speelt ook breder. Interessant om te zien of we dit mee kunnen nemen bij implementatie als a/b test of iets dergelijks. Er is al een regulier klanttevredenheidsonderzoek vanuit de contactkanalen.
- Reguliere kwaliteitsmonitoring: hierbij kijkt men zowel naar het inhoudelijk aspect als naar het dienstverleningsaspect (sterke link met de kernwaarden).

We nemen bij dit thema graag ook de concrete suggesties voor toetscriteria mee. Als de inzet van GenAI tot gelijkwaardige resultaten leidt als bij serviceverlening zonder inzet van GenAI (onze baseline), zien we dit in principe als een positieve usecase. Er wordt dan tijdsbesparing mogelijk zonder kwaliteitsverlies.

5. Acceptatie en randvoorwaarden voor AI-ondersteuning

De BelBot kan de dienstverlening verbeteren door medewerkers te ondersteunen bij het beantwoorden van vragen, waarbij gevalideerde kennis en (onder strikte voorwaarden) persoonsgegevens uit klantdossiers worden ingezet. Echter, de mate waarin deze technologie zich verhoudt tot de kernwaarden van de Belastingdienst – zoals verantwoordelijkheid, geloofwaardigheid en zorgvuldigheid – hangt af van de wijze waarop AI wordt ingezet. De Adviescommissie benadrukt dat AI een hulpmiddel moet blijven en niet mag leiden tot een inperking van de beleving van de professionele discretionaire ruimte van niet-eerstelijnsmedewerkers en de hierbij in acht te nemen menselijke maat.

Reactie: Het BelBot-concept is nog niet uitgedacht op werkinstructie-niveau voor medewerkers. Wel lijkt het logisch om medewerkers altijd de ruimte te laten om de AI-assistent te negeren (na geven feedback) en handmatig de kennisbank te raadplegen en/of een hulplijn in te zetten. Dit is in lijn met hoe wij nu ook al werken. Dit gaat om inhoudelijke afwegingen, maar ook zeker om de menselijke maat/barmhartigheid.

Deze specifieke casus gaat om ondersteuning van medewerkers. Bij de implementatie zal hier uitgebreid bij stil worden gestaan. Onze servicemedewerkers houden de leiding over het antwoordproces en blijven dus ook verantwoordelijk voor het antwoord. We onderkennen de geschetste risico's, maar dit is wat ons betreft niet fundamenteel anders dan het nu is met de ondersteuning van een kennisbank (c.q. kennis-managementsysteem) en bronsystemen.

Wij erkennen de noodzaak van de toegang tot menselijke hulp in aanvulling op AI-gebaseerde systemen. Vooralsnog is de BelBot ook alleen een intern hulpsysteem voor de dialoog tussen de menselijke servicemedewerker en de beller. Uit het advies maken we op dat het (in lijn met onze eigen verwachting) niet nodig is om hier expliciet toestemming voor te vragen aan de beller. Praktisch gezien zou dat ook erg ingewikkeld zijn en de effectiviteit van de dienstverlening via de BelastingTelefoon kunnen aantasten.

6. Vertrouwensbeginsel en gegevensgebruik

Het gebruik van persoonsgegevens door de BelBot raakt direct aan het vertrouwensbeginsel. De wijze van gegevensverwerking is hierbij van cruciaal belang. Een Retrieval Augmented Generation (RAG)-benadering kan de transparantie en herleidbaarheid van antwoorden verbeteren in vergelijking met een generiek Large Language Model (LLM)-gebaseerd systeem. Het gebruik van een RAG-gebaseerde oplossing kan de privacy van gegevens tot op zekere hoogte beter waarborgen, omdat sensitieve data in een aparte (lokale) database bewaard wordt en er meer controle uitgeoefend kan worden over welke data wanneer gebruikt wordt. Wel wordt de informatie tijdens het gebruik nog steeds naar het LLM model gestuurd als context voor de uiteindelijke output. Daarnaast blijft er sprake van risico's op hallucinaties en foutieve interpretaties, waarvoor adequate mitigaties (corrigerende maatregelen) noodzakelijk zijn.

Reactie: Het vertrouwensbeginsel is voor ons essentieel. Transparantie en herleidbaarheid zijn hier inderdaad belangrijke kernwoorden. En een belangrijk aandachtspunt is om hallucinaties te minimaliseren. We onderschrijven dat keuzes t.a.v. bronnen, RAG's, LLM's en databases gevolgen hebben als je kijkt naar risico's en benodigde mitigerende maatregelen. De exacte technische invulling en aanvullende maatregelen (technisch en procesmatig) moeten nog worden bepaald.

7. Transparantie en keuzevrijheid voor burgers

Burgers moeten op transparante wijze worden geïnformeerd over het gebruik van AI. De Adviescommissie wijst op de noodzaak van expliciete toestemming voor het opslaan en hergebruiken van data, zoals voor kwaliteitsmonitoring of modeltraining. Daarnaast verdient het aanbeveling om bellers de mogelijkheid te bieden een schriftelijke bevestiging te ontvangen van de verstrekte informatie, inclusief de onderliggende gegevens en fiscale onderbouwing.

Reactie: De wijze waarop wij omgaan met data en inzet van AI zullen wij conform de richtlijnen expliciet vermelden. Denk daarbij aan de IVR (keuzemenu), maar ook de

privacyverklaring. Dit is nu ook al het geval bij het gebruik van opnames van interacties voor coaching en analyse doeleinden (nog geen AI toepassing). Dit is ook beschreven en getoetst door middel van een DPIA. Indien er bezwaar is tegen een opname is er een werkproces voor verwijdering van de opname en transcript. Mocht blijken dat er aanvullende maatregelen nodig zijn bij de inzet van de BelBot, dan geven we hier een invulling aan. De genoemde nieuwe toepassingen vergen nog veel afstemming.

8. Governance en externe afstemming

Er hoort een governance structuur te zijn die toezicht houdt op de processen waarin mens en AI samenwerken. Hierbij wordt aangeraden om te kijken hoe dit toezicht zoveel mogelijk opgenomen kan worden in de bestaande governance sfeer. Gezien het geïntensiveerde toezicht door de Autoriteit Persoonsgegevens (verder: AP) is het noodzakelijk om vroegtijdig afstemming te zoeken over de verwerking van persoonsgegevens binnen AI-toepassingen. Daarnaast moet worden voorkomen dat de BelBot leidt tot ongewenste afhankelijkheid van externe technologieaanbieders. Voor een intern gehost AI-model wordt aanbevolen om de controle over data en privacywaarborgen te versterken.

Reactie: We onderschrijven het geschetste belang. De uitwerking van de governance is een Belastingdienst-breed vraagstuk, waar ook aandacht voor is bij de strategievorming m.b.t. de inzet van AI. Anderzijds ontslaat dit de afnemer van een AI-toepassing niet van eigen risico mitigerende maatregelen in een robuuste samenhang (met elkaar en de overkoepelende kaders en governance). De standaard werkwijze is om een DPIA uit te voeren bij invoering van nieuwe, analytics-gebaseerde oplossingen. Voor AI-gebaseerde oplossingen zal dit niet anders zijn. Hiernaast vindt ook een ethische toetsing plaats aan de hand van het IAMA-kader, in de vorm van een ethisch-juridisch assessment.

De verantwoorde verwerking van persoonsgegevens en privacygevoelige informatie wordt standaard meegenomen bij de juridische toetsing van onze applicaties en analytics-toepassingen. Verder staan we in nauw contact met de AP. We zullen waar logisch zeker gebruik maken van de kennis aldaar. Tot slot is de zogenaamde exit-strategie een wezenlijk onderdeel van onze architectuur en we onderkennen zeker het belang van zogenaamde vendor lock ins en data soevereiniteit.

Conclusie en aanbevelingen

De Adviescommissie erkent het potentieel van de BelBot om bij te dragen aan een efficiëntere en effectievere dienstverlening. Tegelijkertijd vraagt een verantwoorde implementatie om een zorgvuldige afweging van ethische, juridische en organisatorische aspecten. De BelBot moet een ondersteunend instrument blijven,

waarbij menselijke controle, uitlegbaarheid en privacybescherming gewaarborgd zijn. De Adviescommissie adviseert om de implementatie gefaseerd uit te rollen, met duidelijke evaluatiemomenten, en roept op tot voortdurende monitoring en bijsturing waar nodig.

Reactie: Het is prettig dat de vraag over het ‘willen’ van de door ons voorgelegde AI-toepassing positief wordt beantwoord in het advies, ervan uitgaande dat de gestelde randvoorwaarden in orde worden gemaakt. Het ‘mogen’ en ‘kunnen’ is een vraagstuk dat we de komende periode met elkaar verder moeten uitwerken. Waarbij we te maken hebben met afhankelijkheden van nog in ontwikkeling zijnde richtlijnen en kaders, maar ook de voortdurende technische ontwikkelingen.

De context van massale dienstverlening

Bij de afweging van keuzes rond de inzet van AI-oplossingen is het van belang om de massaliteit van onze dienstverlening in relatie te zien tot het belang van continuïteit en schaalbaarheid van de oplossing. Met circa 10 miljoen interacties op jaarbasis en circa 1000 gelijktijdige users vraagt onze dienstverlening om een zeer robuuste oplossing. Momenteel lopen hier ook verschillende gesprekken over dit soort toepassingen. Risico's en maatregelen t.a.v. (nog ontbrekende) richtlijnen, wetgeving, security, soevereiniteit en technische (on)mogelijkheden die de Adviescommissie ook zelf aanraakt in het advies, zijn hierbij onderdeel van gesprek.

Visie op dienstverlening

Uitgangspunt voor de Belastingdienst is dat de inzet van AI-ondersteuning voor onze servicemedewerkers, zoals een BelBot, moet helpen bij het einddoel: het bevorderen van compliantie. Vanuit het perspectief van de belastingplichtige bezien moet het bijdragen aan het kunnen voldoen aan plichten en het gebruik maken van rechten, zo makkelijk mogelijk en waar nodig met hulp. Dit willen we doen op een congruente, efficiënte en effectieve manier. Uiteraard vanuit een dienstverlenende houding. De BelBot moet hier een aanvulling op zijn en daarmee passen binnen de bestaande kwaliteitscriteria.

Gefaseerde implementatie

We onderkennen dat de implementatie van een AI-gebaseerde innovatie als de BelBot een grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt, ook vanwege inhoudelijke uitdagingen en het technologische vertrekpunt. We zien dan ook het belang van een gefaseerde implementatie met evaluatiemomenten. Qua toetscriteria zullen we zoveel mogelijk aansluiten bij de huidige methodiek, genaamd kwaliteitsmonitoring. Dit proces geeft enerzijds een uniform beeld over het kwaliteitsniveau (inhoudelijk en klantvriendelijkheid) en anderzijds is het een middel om de medewerker te helpen in zijn/haar ontwikkeling. Daarnaast zal het proces en dus ook het toekomstig systeem

moeten voldoen aan kaders en richtlijnen rond privacy, security en inzet AI. Dit vraagt om een lerende aanpak, met passende ondersteuning op inhoud, technologie en kaders in een veilige omgeving.

Human in the loop

Het scenario van autonome GenAI-toepassingen voor “afgebakende taken” is nu nog verder weg. We zien het echter wel als een relevante ontwikkeling in onze visie op dienstverlening. We onderschrijven daarbij dat het nooit dwingend kan zijn of een digitale weg zonder afslag naar menselijke ondersteuning. Het belang van een effectieve *Human in the loop* onderkennen wij volledig. Dit zien we op twee manieren: 1) goed opgeleide en geïnformeerde medewerkers (op inhoud en AI-geletterdheid) en 2) monitoring van de werking van het systeem door geëquipeerde medewerkers.

We onderkennen volledig de relevante van de ethische en praktische vragen bij de inzet van een autonome GenAI op afgebakende taken. Mochten wij dit overwegen, dan zullen wij ook extra training en monitoring inzetten om de bijkomende risico's te mitigeren. Hierbij zal een escape richting een menselijke medewerker er één van zijn. Zowel bij ontwikkeling als in de run moet aandacht zijn voor continue verbetering. De betekenis van “afgebakende taak” zullen we nader concretiseren per usecase.

Metrieken

We zijn van plan de in het advies aangereikte metrieken voor het evalueren en monitoren van de output van zowel de BelBot zelf als die van de servicemedewerker die met de BelBot werkt (zie appendix) goed te bestuderen en (deels) te beproeven. Niet alleen voor de technische evaluatie, maar ook voor het monitoren van de tevredenheid van de gebruikers (servicemedewerkers) en de bellers (belastingplichtigen). De aangedragen metrieken kunnen ook breder doorwerken door ze mee te nemen bij de uitwerking van kwaliteitsrichtlijnen voor alle AI/GenAI-toepassingen. Ook met dit voornemen willen we aan de slag.

Tot slot

We onderkennen dat de BelBot niet gewoon een nieuwe extra tool is, maar een meer ingrijpende impact heeft. De overwegingen, handreikingen en aanbevelingen in het uitgebrachte advies helpen ons zeer om richting te geven aan een verantwoord ontwikkel- en implementatietraject. Niet alle aanbevelingen uit het advies zijn in onze bestuurlijke reactie meegenomen. Zo doet de adviescommissie hele concrete suggesties m.b.t. ethische principes, evaluatiemetrieken en kwaliteitscriteria. Die raken aan de intern ontwikkelde kaders en richtlijnen m.b.t. technologie en waarden. Onze inzet is om het rapport van de Adviescommissie standaard mee te laten wegen bij de verdere uitwerking en implementatie van de AI-kaders.

Advies Datafundamenten & Analytics en Klantinteractie & Services

Inhoudsopgave

1. Introductie	3
1.1. Technologische progressie versus ongewenste effecten	3
1.2. Behandeling adviesvragen	3
1.3. Managementsamenvatting advies	4
2. Adviesvraag van DF&A en KI&S	6
2.1. Adviesvraag	6
2.2. Toelichting op de adviesvraag	6
3. Advies aan DF&A en KI&S	8
3.1. Preambule - toelichting op het standpunt van de Adviescommissie	8
3.2. Randvoorwaarden en verantwoorde implementatie	8
3.3. Kernwaarden, principes en ethische uitdagingen	12
3.4. Technologische overwegingen	15
3.5. Het gebruik van de discretionaire ruimte en biaswaakzaamheid	19
3.6. Autonomie en afgebakende taken	23
3.7. Kaders en regelgeving	24
Appendix A: Overzicht vragen uit advies	26
Appendix B: Toelichting vindplaats antwoord per vraag	28
Appendix C: Technische toelichting Adviesvraag	29
Opbouw en randvoorwaarden Belbot	29
Output metriecken voor Belbot	30
Appendix D: Over de Adviescommissie Analytics	31
Procesverloop beantwoording adviesvraag	31

1. Introductie

1.1. Technologische progressie versus ongewenste effecten

Kunstmatige intelligentie (of Artificiële Intelligentie, verder: AI) vertegenwoordigt één van de grootste technologische revoluties van onze tijd. De impact ervan wordt steeds duidelijker in ons dagelijks leven, zowel op persoonlijk als professioneel niveau. Hoewel het begin van de geschiedenis van AI teruggaat tot rond de jaren 1960, werd het tot voor kort vooral gebruikt voor de analyse en verwerking van bestaande elementen: met behulp van AI is het bijvoorbeeld mogelijk om een nieuwsfeed te sorteren op basis van voorspellingen over de betrokkenheid van gebruikers. Het recent opgekomen type Generatieve AI (verder: GenAI) is daarentegen een nieuw proces dat een prompt (instructies die aan een AI-model worden gegeven om een uitvoer te genereren) verwerkt en om zet in iets compleet nieuws, zoals een afbeelding, een video of een audiobestand. De versnelde ontwikkeling en het wijdverspreide gebruik van deze technologie roept cruciale vragen op over de ethische kanten die inherent zijn aan de desbetreffende innovatie. In een wereld waarin AI een steeds centralere rol inneemt, is het essentieel om de effecten, uitdagingen en kansen ervan zorgvuldig te onderzoeken, op zoek naar een balans tussen vooruitgang en het intact houden van de menselijke maat en ethische waardenpatronen.

Een van de meeste prangende vragen bij het gebruik van steeds verdergaande technologische toepassingen is de vraag hoe je in AI een deugd als barmhartigheid inbouwt. Hierbij wordt barmhartigheid begrepen als een deugd die gekenmerkt wordt door een empathische en onbaatzuchtige betrokkenheid op mensen die hulp en ondersteuning nodig hebben en het zonder deze deugd mogelijk niet redden. Een uitvoeringsorganisatie zoals de Belastingdienst wordt geacht om de wet uit te voeren; in hoeverre is er nog ruimte voor het tonen van mededogen met mensen die het moeilijk hebben? Zal de inzet van GenAI dit streven niet bemoeilijken, omdat machines calculerend zijn? Is er als belastingbetaler nog ruimte om fouten te maken, of confronteren slimme AI-systemen ons straks onvervaard met de harde gevolgen van het zijn van een feilbaar mens?

Medewerkers bij de Belastingdienst zien het potentieel van GenAI voor de automatisering en kwaliteitsverbetering van zowel eenvoudige en repetitieve als lastige en tijdrovende werkzaamheden. Hiermee wordt het een component van technologische progressie en zien ambtenaren kansen om nieuwe technieken uit te proberen ter verbetering van de interne processen om burgers en/of bedrijven beter van dienst te zijn. De vraag is nu in hoeverre de wil om deze technologische progressie te laten plaatsvinden binnen de overheid zich verhoudt tot ongewenste effecten zoals mogelijk een ongelijke behandeling, het ontbreken van de menselijke maat (het inachtnemen van de individu met diens individuele omstandigheden) en de voornoemde barmhartigheid, alsook de verlaging van de kwaliteit van maatwerk en het uit het oog verliezen van fiscaal vakmanschap.

1.2. Behandeling adviesvragen

Een adviesvraag wordt opgehangen aan de kapstok 'Willen, Mogen, Kunnen'. Een adviesvraag aan de Adviescommissie Analytics (verder: de Adviescommissie¹) is bedoeld om helderheid en richting te krijgen over de wenselijkheid ('Willen') van een bepaalde Analytics toepassing, daar waar dilemma's plaatsvinden en lastig een (ethische) afweging gemaakt kan worden. Vragen met betrekking tot 'Mogen' en 'Kunnen' dienen organisatieonderdelen eerst zelf te beantwoorden. Het gaat hier namelijk om vragen die alleen beantwoord kunnen worden wanneer men beschikt over gedetailleerde inhoudelijke kennis (over wet- en regelgeving, kaders, ICT, data science, uitvoering, etc.).

Een adviesvraag zal gaan over de maatschappelijke en morele wenselijkheid van een bepaald handelen. Het advies gaat over het afwegen van belangen vanuit een externe blik. Een advies zal dan ook eerder richtinggevend dan kaderbepalend zijn.

1 Zie 'Appendix D: Over de Adviescommissie Analytics' voor meer informatie.

Leeswijzer

De Adviescommissie heeft ervoor gekozen om het advies in een lopend verhaal te presenteren (in plaats van vraag-antwoord). Daardoor zijn de inleiding en de paragrafen daaronder een integraal onderdeel van de beantwoording.² Omdat antwoorden op sommige vragen omgeven zijn door veel afhankelijkheden, beroept de Adviescommissie zich soms op het feit dat andere actoren (zoals bijvoorbeeld de politiek of het ministerie) in het speelveld eerst duidelijkheid dienen te verschaffen over de algemene ethische voorwaarden voor de inzet van GenAI.

1.3. Managementsamenvatting advies

De inzet van GenAI binnen de Belastingdienst, in het bijzonder via een dialoog ondersteunend systeem zoals de Belbot (een intelligente chatbot) ter ondersteuning van medewerkers bij de BelastingTelefoon, biedt zowel kansen als uitdagingen. Het potentieel voor een efficiëntere en consistentere dienstverlening staat tegenover belangrijke ethische en juridische vraagstukken. Dit adviesrapport verkent de randvoorwaarden voor een verantwoorde implementatie en geeft aanbevelingen over de wijze waarop AI kan bijdragen aan een transparante, uitlegbare en betrouwbare dienstverlening.

Kernpunten en bevindingen

1. AI als ondersteuning, geen vervanging van fiscale expertise

Het risico op een vermindering van vakinhoudelijke expertise wordt versterkt wanneer AI-systemen bepaalde patronen of aannames bevatten die niet expliciet worden herkend of gecorrigeerd door de gebruiker. De Adviescommissie onderstreept daarom het belang van een hybride werkwijze waarin AI niet de menselijke expertise vervangt, maar juist versterkt. Dit vereist niet alleen blijvende aandacht voor scholing en training, maar ook een duidelijke rolverdeling waarbij medewerkers actief betrokken blijven bij de interpretatie en verantwoording van AI-gestuurde adviezen.

2. Verloren vaardigheden voor medewerkers

Hoewel eerstelijns medewerkers bij de BetalingTelefoon geen fiscale kennis hebben en primair het belscript volgen, is het risico op (inhoudelijke) *deskilling* een aandachtspunt bij de inzet van AI-ondersteuning. Hierbij worden medewerkers door toenemende afhankelijkheid van AI-systemen geleidelijk minder vaardig in het zelfstandig interpreteren en beoordelen van fiscale vraagstukken. Wanneer AI als primair referentiepunt wordt gebruikt, kan dit leiden tot een vermindering van vakinhoudelijke expertise en een verminderd vermogen om complexe of uitzonderlijke casussen adequaat af te handelen.

3. AI-geletterdheid als randvoorwaarde

Een succesvolle en verantwoorde inzet van AI vereist voldoende AI-geletterdheid bij medewerkers. Dit betekent niet alleen kennis van de werking van AI, maar ook inzicht in juridische en ethische kaders evenals het in staat zijn tot het toepassen van een deugd als barmhartigheid na inachtneming van de individuele omstandigheden van een cliënt (de menselijke maat). De Adviescommissie adviseert structurele training en borging van deze kennis binnen de organisatie, zodat medewerkers AI-gestuurde adviezen kritisch kunnen beoordelen en, indien nodig, bijstellen.

4. Ethische en beleidsmatige overwegingen

De inzet van de Belbot moet consistent zijn met de Overheidsbrede visie op Generatieve AI, waarin principes zoals transparantie, controleerbaarheid en menselijke tussenkomst centraal staan. De Adviescommissie benadrukt het risico van wensdenken bij de implementatie van GenAI: technologische vooruitgang garandeert niet per definitie een betere dienstverlening. Kritische toetsing (met zowel kwantitatieve als kwalitatieve evaluatie) en iteratieve implementatie zijn noodzakelijk.

5. Acceptatie en randvoorwaarden voor AI-ondersteuning

De Belbot kan de dienstverlening verbeteren door medewerkers te ondersteunen bij het beantwoorden van vragen, waarbij gevalideerde kennis en (onder strikte voorwaarden) persoonsgegevens uit klantdossiers worden ingezet. Echter, de mate waarin deze technologie zich verhoudt tot de

² M.b.v. 'Appendix B: Toelichting vindplaats antwoord per vraag' kunnen vragen herleid worden naar antwoorden in de tekst.

kernwaarden van de Belastingdienst – zoals verantwoordelijkheid, geloofwaardigheid en zorgvuldigheid – hangt af van de wijze waarop AI wordt ingezet. De Adviescommissie benadrukt dat AI een hulpmiddel moet blijven en niet mag leiden tot een inperking van de beleving van de professionele discretionaire ruimte van niet-eerstelijnsmedewerkers en de hierbij in acht te nemen menselijke maat.

6. Vertrouwensbeginsel en gegevensgebruik

Het gebruik van persoonsgegevens door de Belbot raakt direct aan het vertrouwensbeginsel. De wijze van gegevensverwerking is hierbij van cruciaal belang. Een Retrieval Augmented Generation (RAG)-benadering kan de transparantie en herleidbaarheid van antwoorden verbeteren in vergelijking met een generiek Large Language Model (LLM)-gebaseerd systeem. Het gebruik van een RAG-gebaseerde oplossing kan de privacy van gegevens tot op zekere hoogte beter waarborgen, omdat sensitieve data in een aparte (lokale) database bewaard wordt en er meer controle uitgeoefend kan worden over welke data wanneer gebruikt wordt. Wel wordt de informatie tijdens het gebruik nog steeds naar het LLM model gestuurd als context voor de uiteindelijke output. Daarnaast blijft er sprake van risico's op hallucinaties en foutieve interpretaties, waarvoor adequate mitigaties (corrigerende maatregelen) noodzakelijk zijn.

7. Transparantie en keuzevrijheid voor burgers

Burgers moeten op transparante wijze worden geïnformeerd over het gebruik van AI. De Adviescommissie wijst op de noodzaak van expliciete toestemming voor het opslaan en hergebruiken van data, zoals voor kwaliteitsmonitoring of modeltraining. Daarnaast verdient het aanbeveling om bellers de mogelijkheid te bieden een schriftelijke bevestiging te ontvangen van de verstrekte informatie, inclusief de onderliggende gegevens en fiscale onderbouwing.

8. Governance en externe afstemming

Gezien het geïntensiveerde toezicht door de Autoriteit Persoonsgegevens (verder: AP) is het noodzakelijk om vroegtijdig afstemming te zoeken over de verwerking van persoonsgegevens binnen AI-toepassingen. Daarnaast moet worden voorkomen dat de Belbot leidt tot ongewenste afhankelijkheid van externe technologieaanbieders. Voor een intern gehost AI-model wordt aanbevolen om de controle over data en privacywaarborgen te versterken.

Conclusie en aanbevelingen

De Adviescommissie erkent het potentieel van de Belbot om bij te dragen aan een efficiëntere en effectievere dienstverlening. Tegelijkertijd vraagt een verantwoorde implementatie om een zorgvuldige afweging van ethische, juridische en organisatorische aspecten. De Belbot moet een ondersteunend instrument blijven, waarbij menselijke controle, uitlegbaarheid en privacybescherming gewaarborgd zijn. De Adviescommissie adviseert om de implementatie gefaseerd uit te rollen, met duidelijke evaluatiemomenten, en roept op tot voortdurende monitoring en bijsturing waar nodig.

2. Adviesvraag van DF&A en KI&S

Deze adviesvraag komt vanuit de Belastingdienst, Corporate Dienst Datafundamenten & Analytics (DF&A) met als mede-indiener Directie Klantinteractie & - services (KI&S). Deze adviesvraag heeft betrekking op de inzet van GenAI bij de Belastingtelefoon. Eigenaar van de adviesvraag is Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

2.1. Adviesvraag

Het doel van de adviesvraag is om een verkennend gesprek met de Adviescommissie tot stand te brengen. De adviesvrager is benieuwd of de Adviescommissie hen bepaalde overwegingen mee wil geven met betrekking tot de verantwoorde vormgeving en inbedding van de Belbot en of ze specifieke criteria, methodieken of publicaties aanbeveelt. Op deze wijze hoopt de adviesvrager nog beter zicht te krijgen op de voorwaarden voor verantwoorde inzet van GenAI voor dialoogondersteuning van de servicemedewerker bij de Belastingtelefoon. De adviesvrager stelt deze adviesvraag als aanvulling op eigen analyses en kennisuitwisseling in interne en interdepartementale werkgroepen rond de visievorming op GenAI.

De hoofdvraag luidt: Is het acceptabel om servicemedewerkers bij de Belastingtelefoon te laten bijstaan door een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning?

Deze hoofdvraag wordt genuanceerd door een aantal deelvragen³ die toezien op verschillende mogelijke implementaties van een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning en op een aantal beginselen en waarden die de overheid, en specifiek de Belastingdienst, nastreeft. Daarnaast zijn aanvullende vragen gesteld voor die elementen waarop de implementatie van een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning kan variëren en waarin overige ethische aspecten zijn verdisconteerd. In dit advies worden deze vragen per thema beantwoord. In 'Appendix B: Toelichting vindplaats antwoord per vraag' staat een overzicht in welke paragraaf welke (deel)vraag terug te vinden is.

2.2. Toelichting op de adviesvraag

Uit een innovatief project (de Drie Dagen Challenge, verder: 3DC) binnen de Belastingdienst hebben DF&A en KI&S de vraag naar voren gebracht of GenAI mogelijkheden biedt om servicemedewerkers bij de Belastingtelefoon te faciliteren door een deel van de informatieverwerking m.b.v. GenAI te automatiseren.

De adviesvrager denkt dat deze toepassing goed past in de Overheidsbrede visie GenAI⁴, omdat het kan bijdragen aan het welzijn van zowel de bellers als de medewerkers door een adequatere dienstverlening met oog voor de menselijke maat. Wel moeten er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om het systeem veilig en betrouwbaar in te zetten, zonder dat er sprake is van privacy-aantasting en hallucinaties.⁵ Bij de ontwikkeling van de Belbot wordt IAMA⁶ als algemeen toetsingskader ingezet, terwijl ook rekening wordt gehouden met de uitgangspunten van de Overheidsbrede visie GenAI. Recente onderzoeksrapporten laten zien dat zorgvuldigheid is geboden.

Aannemend dat het systeem voor dialoogondersteuning voldoende waarborgen kent om veilig en betrouwbaar ingezet te kunnen worden bij de werkzaamheden van medewerkers, zijn de adviesvragers benieuwd of er nog ethische risico's zijn verbonden aan de voorgestelde toepassing die onvoldoende in beeld zijn, maar wel meegenomen moeten worden in het ontwerp van het systeem zelf en de processen waarbinnen het zou moeten functioneren. Hierbij wordt ook de mogelijkheid opengehouden dat de

³ Voor een overzicht van de deelvragen, zie 'Appendix A: Overzicht vragen uit advies'

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/01/overheidsbrede-visie-generatieve-ai>

⁵ Bij AI is een hallucinatie een zelfverzekerde reactie van een AI die niet lijkt gerechtvaardigd te worden door zijn trainingsgegevens (bron: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Hallucinatie_\(kunstmatige_intelligentie\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Hallucinatie_(kunstmatige_intelligentie))).

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes>

Belbot een oplossing kan bieden voor tekortkomingen in de bestaande processen die juist door deze vorm van automatisering goed zijn op te lossen, zoals het vastleggen en valideren van gegeven antwoorden.

Uit een analyse van KI&S van de oorzaken achter de verminderde bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is blijkens de aangeleverde adviesvraag naar voren gekomen dat het aantal telefoontjes toeneemt, terwijl het aantal afgehandelde gesprekken daalt en de formatieve pool van medewerkers instabiel is (door een hoge doorstroom met lastige werving en lange inwerktijden). Technologische ondersteuning, zoals een intelligente chatbot (de Belbot), is een mogelijke oplossingsrichting om de dienstverlening op peil te houden. Het basisidee is dat de Belbot de servicemedewerker tijdens het gesprek op de volgende manieren kan ondersteunen:

1. Met het opzoeken en klaarzetten van informatie. De Belbot kan zo bijdragen aan een snellere afhandeling (reductie van de zoektijd), betere kwaliteit (juiste, consistente en begrijpelijke antwoorden) en een betere verantwoording (reproduceerbare antwoorden met een heldere onderbouwing).
2. Door middel van ondersteuning voor het opleidingstraject van nieuwe medewerkers, bijvoorbeeld door bij concrete vragen aan te geven welke informatie nodig is, waar die informatie staat en hoe je tot een antwoord kunt komen.

De adviesvragers verwachten dat de hulpvragen aan de BelastingTelefoon door de assistentie van de Belbot efficiënter en beter kunnen worden afgehandeld. Hierdoor kunnen meer belastingplichtigen de juiste hulp krijgen, met inachtneming van hun persoonlijke omstandigheden, hetgeen een positief effect zal hebben op de compliantie.

Aanvullend zal voor daadwerkelijke inzet in het werkproces aanvullende privacytoetsing worden uitgevoerd om te bepalen welke brondata wel en niet ingezet mag worden in dit proces. Idealiter verwerkt het LLM zelf (anders dan de vooranalyse door de RAG-component) geen directe persoonsgegevens (zoals BSN of naam), maar alleen fiscaal relevante gegevens (vanuit de data en documentatie die de RAG-component voor het LLM klaarzet). Bijkomend voordeel is dat op deze manier mogelijk een kleinere kans op bias ontstaat en verdere informatieverwerking anoniemer is. Het is een open vraag in hoeverre de informatie-uitwisseling in echte gesprekken via opnames, transcripties en gesprekslogs mag worden ingezet voor het evalueren en zelfs bijtrainen van het AI-systeem, en in welke component(en) de traceerbare persoonsgegevens mogen worden verwerkt.

Om meer zicht te krijgen op ethische risico's is in februari 2024 een ethische casusdialoog (rollenspel) georganiseerd met een ethische klankbordgroep bij DF&A. Hierbij is het voorgestelde product vanuit verschillende invalshoeken bekeken, waaronder de directie, de interne gebruiker, de burger, de politiek en de media. De belangrijkste aandachtspunten die hierbij naar voren kwamen zijn dat de medewerker graag van tevoren duidelijk wil hebben wie verantwoordelijk is voor het gegeven antwoord en dat zowel de medewerker als de burger zorgen hebben over de acceptatie van het AI-systeem als onbekende derde in het gesprek. Beide zorgen kunnen worden geadresseerd door de burger te informeren dat de servicemedewerker hulp krijgt van een AI-systeem en dat de burger kan aangeven of de burger hiermee akkoord gaat.

3. Advies aan DF&A en KI&S

De beantwoording van de hoofdvraag ‘of het acceptabel is om servicemedewerkers bij de Belastingtelefoon te laten bijstaan door een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning’ wordt door de Adviescommissie **positief** beantwoord met een ‘ja’. De Adviescommissie geeft middels dit rapport meerdere (ethische) overwegingen die meegenomen moeten worden voor verantwoorde implementatie.

3.1. Preambule - toelichting op het standpunt van de Adviescommissie

Alvorens over te gaan tot het advies wil de Adviescommissie graag een preambule uitbrengen om haar standpunten duidelijk te maken ten opzichte van diverse AI gerelateerde onderwerpen en thema's. Deze preambule is belangrijk om in het achterhoofd te houden tijdens het lezen van onderstaand advies.

Centraal in de preambule is het standpunt van de Adviescommissie dat niet alle vragen beantwoord kunnen worden zonder deze los te zien van het standpunt van de politiek over AI. Het ministerie van Financiën (of de bewindspersoon) dient een helder en duidelijk standpunt in te nemen over het gebruik en de inzet van GenAI alvorens bepaalde vragen beantwoord kunnen worden in de context van een uitvoeringsdienst zoals de Belastingdienst. De Belastingdienst is namelijk ook afhankelijk van de politieke en maatschappelijke afwegingen hierin. Deze keuzes kan de Adviescommissie niet maken; wel kan de commissie richting geven en aangeven waar men rekening mee dient te houden.

Daarnaast constateert de Adviescommissie dat niet alle vragen expliciet over de Belbot gaan, maar de vraagstukken betreffende Belbot ingebed zijn in een veel bredere (maatschappelijk) discussie. Dat maakt het solistisch beantwoorden van dergelijke vragen uitdagend omdat de context essentieel onderdeel is van de vraag. De Adviescommissie is zich ervan bewust dat de inzet van GenAI gepaard gaat met keuzes die niet alleen te maken zijn door één organisatie maar plaatsvinden in en mede bepaald worden door een samenleving als geheel c.q. door de volksvertegenwoordiging.

Hierdoor zal een deel van de adviesvraag beantwoord worden door het politieke proces dat wij in Nederland kennen en bij het uitspreken welke waarden, deugden of belangen belangrijker zijn dan andere. Ook wordt er in de adviesvraag gevraagd naar keuzes met betrekking tot de implementatie van de Belbot. Deze implementatie is uiterst afhankelijk van de context en vragen die hierop betrekking hebben kunnen dus niet altijd beantwoord worden door de Adviescommissie. Zo is er bijvoorbeeld een voorlopige richtlijn die de inzet van GenAI inperkt, onder meer door ambtenaren te verbieden om gebruik te maken van niet-gecontracteerde clouddiensten die gebruik maken van generatieve AI, in afwachting van verdere ethische visievorming. Deze richtlijn is relevant voor het advies omtrent de inzet van GenAI bij de Belbot.

De Adviescommissie wordt middels het stellen van bepaalde vragen uitgenodigd om een principiële positie ten opzichte van de operationele uitvoering te bepalen, terwijl de Adviescommissie onvoldoende in staat is om de impact van de applicatie op deze operationele uitvoering in te schatten. De Adviescommissie staat met enige afstand van de organisatie die de adviesvraag indient, mede om het onafhankelijke karakter van de commissie te waarborgen.

3.2. Randvoorwaarden en verantwoorde implementatie

Deze paragraaf beschrijft de randvoorwaarden en implicaties van de ondersteuning van servicemedewerkers door de Belbot. Het bevat concrete voorstellen waarop gelet zou moeten worden bij een verantwoorde implementatie. Een kernvraag is óf en onder welke voorwaarden de Belbot acceptabel kan zijn. De technologie zou de dienstverlening kunnen verbeteren door antwoorden consistent en meer persoonlijk te maken, maar dit roept direct vragen op over de waardering van het vertrouwensbeginsel en de mate waarin AI gebruik mag maken van persoonsgegevens. De manier waarop gegevens worden verwerkt – bijvoorbeeld via de RAG-methode in plaats van een generiek LLM-gebaseerd dialoogsysteem – kan hierbij een cruciale rol spelen.

Een andere overweging is de mate van transparantie en keuzevrijheid voor de burger. Moet de beller bijvoorbeeld vooraf worden geïnformeerd over het gebruik van AI en de mogelijke voordelen hiervan? En in hoeverre moet de Belbot standaard een schriftelijke bevestiging verstrekken van het verstrekte advies, inclusief de gebruikte gegevens en juridische onderbouwing?

Visie vanuit de Adviescommissie

De Adviescommissie erkent – net zoals de adviesvrager – dat een toepassing van de Belbot goed zou passen in de Overheidsbrede visie Generatieve AI, zoals door het vergroten van het welzijn van zowel de bellers als de medewerkers. De Adviescommissie is benieuwd naar de specifiekere motivatie om een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning in te zetten bij de BelastingTelefoon. In de adviesvraag wordt aangegeven dat de Belbot kan bijdragen aan kernwaarden, zoals het vergroten van het wederzijds begrip en dus het welzijn van zowel de bellers als de medewerkers en dat beide groepen baat hebben bij een systeem dat zorgt voor een adequatere dienstverlening met oog voor de menselijke maat. Echter, uit de vragen die volgen blijkt dat er vooral gekeken wordt vanuit een efficiency-oogpunt met een sterk technologische insteek en minder naar de subjectieve toetsingscriteria zoals: vindt de belastingplichtige aan de telefoon dat het probleem is opgelost? Is belastingplichtige aan de telefoon tevreden met het antwoord? Is er sprake van geweest dat diens persoonlijke omstandigheden voldoende in acht genomen zijn? De Adviescommissie is van mening dat deze zaken ook van belang zijn als je wilt bijdragen aan de implementatie van de kernwaarden van de Overheidsbrede visie Generatieve AI.

Rapportcijfers van de BelastingTelefoon

De adviesvrager geeft aan dat de Belbot een oplossing kan bieden voor tekortkomingen in de bestaande processen die juist door deze vorm van automatisering goed zijn op te lossen, zoals het vastleggen en valideren van de gegeven antwoorden. De Adviescommissie erkent dit maar wil ook stil staan bij het feit dat de BelastingTelefoon voor het eerst in 15 jaar een voldoende heeft gescoord in een jaarlijks kwaliteitsonderzoek van de Consumentenbond. De Belastingdienst krijgt een 6,1. Toch is de Consumentenbond nog niet tevreden, want er gaat nog te veel fout en de wachttijden zijn erg lang. Dit is op basis van de huidige vorm van automatisering (zonder GenAI) en met een grote menselijke factor.

Technologie (zoals GenAI) draagt vaak een belofte met zich mee dat voorgaande problemen opgelost kunnen worden door nieuwe vormen van automatisering. De Adviescommissie wil de adviesvrager erop attent maken dat er sprake kan zijn van een bepaalde mate van wensdenken. De kwaliteit van het systeem wordt niet alleen bepaald door de werking van een LLM, maar is ook afhankelijk van andere factoren, zoals kwaliteiten van de medewerker aan de telefoon. **De introductie van een LLM-aangedreven ondersteunende chatbot zal invloed op de kwaliteit hebben, echter met het onderzoek van de Consumentenbond in gedachten dient nader onderzocht te worden op welke aspecten het om een positieve invloed gaat.**

Externe stakeholders

Het gebruik van de Belbot door de Belastingdienst raakt ook externe stakeholders zoals belastingadviseurs, intermediairs, notarissen en andere partijen die zorgdragen voor de fiscale belangen van hun cliënten. Omdat de Belbot naar alle waarschijnlijkheid ook gebruikt gaat worden voor meer complexe fiscale vragen (de zogeheten tweedelijns vragen), zullen ook fiscale professionals te maken krijgen met de Belbot en de impact die dit zal hebben op hun werk. Hier kan een onderscheid gemaakt worden in gebruikerscategorieën. Zo zijn er drie soorten stakeholders te onderscheiden: primaire (belastingmedewerkers, burgers en bedrijven), secundaire (belastingadviseurs) en tertiaire (de hele sector: alle Belastingplichtigen in Nederland). **Er dient per categorie goed in kaart gebracht te worden wat de inzet van de Belbot voor elk van deze categorieën betekent, welke belangen deze stakeholders hebben en hoe die het best gediend kunnen worden met het gebruik van een Belbot.**

Een betrouwbare overheid begint met vertrouwen

De adviesvrager stelt de vraag wat de inzet van Belbot voor het vertrouwensbeginsel betekent als de Belbot ook gebruik mag maken van persoonsgegevens. De Adviescommissie heeft bij de beantwoording een aanneme gedaan over wat precies onder het vertrouwensbeginsel wordt verstaan door de adviesvrager en heeft zich beperkt tot het formuleren van een advies vanuit een technisch perspectief.

De voorgestelde RAG-methodiek (Retrieval Augmented Generation), gebaseerd op interne databronnen en kennisbanken, biedt een meer gestructureerde en meer transparante manier om persoonsgegevens te benutten voor het genereren van antwoorden dan alleen een externe LLM of een platform-gebaseerd systeem zoals ChatGPT. Externe opties zijn vaak minder transparant in de manier waarop antwoorden worden gegenereerd en gegevens worden verwerkt. Het RAG-systeem maakt gebruik van interne kennisbanken, waardoor er minder risico is op het lekken van gevoelige gegevens naar externe partijen. Dat draagt bij aan de bescherming van persoonsgegevens en de versterking van het vertrouwensbeginsel. De RAG-methodiek zorgt ervoor dat antwoorden gebaseerd zijn op gevalideerde bronnen en dat de redeneerlijn voor de servicemedewerker inzichtelijk blijft. **De RAG-methode maakt het voor medewerkers eenvoudiger om de gebruikte bronnen te controleren, zodat ze kunnen nagaan hoe een bepaald antwoord tot stand is gekomen en meer transparantie kunnen bieden richting de beller.**

Er blijft echter, ook wanneer gekozen wordt voor een RAG-opzet, kans op ‘hallucinaties’ (onjuiste informatie). Daarom ook blijft het van belang om de overige eisen van de AVG niet uit het oog te verliezen. Wanneer Belbot gebruik gaat maken van persoonsgegevens dient een Data Protection Impact Assessment (DPIA) te worden uitgevoerd. Aandachtspunten daarbij zullen in ieder geval de grondslag voor de gegevensverwerking en het doelbindingsbeginsel zijn. **Om daadwerkelijk bij te kunnen dragen aan een mogelijke versterking van het vertrouwensbeginsel is het onder meer essentieel dat de verwerkte persoonsgegevens juist zijn (zie art. 5 lid 1 onder d AVG) en dat burgers adequaat over de gegevensverwerking worden geïnformeerd (zie art. 12-14 AVG).**

Gelet op het feit dat de Belastingdienst vijf jaar onder geïntensiveerd toezicht van de AP staat, raadt de Adviescommissie aan dat indien de Belastingdienst overgaat tot het verwerken van persoonsgegevens via Belbot, afstemming met de AP te laten plaatsvinden om te waarborgen dat de gegevensverwerking AVG-compliant plaatsvindt en de burger adequaat beschermd wordt.

De adviesvrager vraagt of de beller geïnformeerd moet worden over de voor- en nadelen van het ondersteund worden door een GenAI-gebaseerd systeem voor dialogondersteuning, met de mogelijkheid dat de keuze voor de Belbot door voordelen wordt gestimuleerd.

De Adviescommissie is van mening dat de technische validatie van de Belbot voor- en nadelen expliciet zou moeten maken. Het streven zou moeten zijn dat de technologie het werk van de medewerkers effectief kan ondersteunen en de dienstverlening verbetert. **Uitleg over Belbot op de website en registratie in een Algoritmenregister draagt zeker bij aan transparantie voor de gebruiker.**

Informed consent

Een vraag die gesteld kan worden is of de beller expliciet toestemming kan geven voor het hergebruik van zijn informatie voor het geanonimiseerd bijtrainen van het systeem. Is het mogelijk om *informed consent* te faciliteren en de nodige informatie te verstrekken of leidt dit tot een lange uitleg aan de belastingtelefoon? Ook hier is het van belang of de training intern of door een commerciële partij wordt gedaan. Moet de beller vooraf instemmen dat het gesprek wordt ondersteund door een op GenAI gebaseerd systeem voor dialogondersteuning? En in het geval dat de beller niet instemt, wordt de mogelijkheid gegeven om voor een terugbelafpraak te kiezen?

De vraag is hoe ver de dienstverlening door de Belbot gaat. Is de Belbot diegene die antwoord geeft op vragen van de burger of ondersteunt de Belbot een competente, opgeleide medewerker van de Belastingdienst om haar taken effectiever en meer ethisch verantwoord te kunnen uitvoeren, met inachtneming van de menselijke maat? In het geval dat de expertise verschuift naar de Belbot kunnen zich structureel verschillen voordoen in de kwaliteit van het advies gegeven door een minder competente medewerker plus Belbot en het advies van een competente medewerker zonder Belbot. In dit geval zal toestemming nodig zijn. **Omdat de Belbot niet direct met de burger communiceert en ook nadrukkelijk een ondersteunende rol heeft in de informatieprocessen, meent de Adviescommissie dat informed consent door de beller voor gebruik van de Belbot niet expliciet nodig is. Wél moet toestemming gevraagd worden voor de registratie/opname van het gesprek door de Belbot, een recording device of anderszins, inclusief een opt-out optie zodat bellers altijd een keuze hebben.**

De Adviescommissie is van mening dat het een goede service zou zijn als de beller een schriftelijke bevestiging zou kunnen opvragen van het verstrekte advies, inclusief gebruikte gegevens en fiscale onderbouwing, indien er sprake is van een fiscaal gepersonaliseerd antwoord. Omdat dit in het nadeel zou kunnen zijn van de Belastingdienst met het oog op een eventuele stijging van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures, is de vraag hoeveel meerwerk dit met zich mee zou brengen en in hoeverre dit eigenlijk raakt aan het domein van belastingadviseurs en accountants. Een reden om dit wel door de voeren is de transparante onderbouwing van het antwoord (gebaseerd op duidelijk gespecificeerde bronnen en gegevens) wat in de ogen van de Adviescommissie een grote bijdrage geeft aan een betrouwbare overheid. Er moet dus een afweging worden gemaakt m.b.t. de verhouding van de kosten van het eventuele ‘meerwerk’ tot de voornoemde goede service.

Objectieve toetsingscriteria bij een verantwoorde implementatie

De adviesvrager geeft aan een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning (verder: een GenAI ondersteuningssysteem) te willen inzetten voor het consistentere en meer gepersonaliseerd beantwoorden van vragen die binnenkomen bij de Belastingtelefoon. Er zijn verschillende toetsingscriteria mogelijk. Welke drempelwaarden gebruikt worden hangt af van de sensitiviteit en impact van de context. **De Adviescommissie adviseert voor consistentie en reproduceerbaarheid van een Belbot-toepassing om naar metrieken uit het veld te kijken, zoals:**

- De mate waarin de output van de BelBot hetzelfde is voor dezelfde vraag en context, bijv. door te kijken naar cosine similarity.⁷ Het Eureka framework⁸ is een open-source framework dat de mogelijkheid biedt om voor taalmodellen te kijken naar verschillen in uitkomst voor identieke input.
- De mate waarin de uitkomst van verschillende medewerkers met ondersteuning van de Belbot hetzelfde is voor dezelfde vraag en context.
- De mate waarin de uitkomst van verschillende medewerkers zonder ondersteuning van de Belbot hetzelfde is voor dezelfde vraag en context.

Ook voor nauwkeurigheid (juistheid) zijn er een aantal objectieve toetsingscriteria bij een verantwoorde implementatie aan te raden. De Belbot-nauwkeurigheid moet getest worden op een *testset*, die bijvoorbeeld geannoteerde voorbeelden bevat van de juiste uitkomst gegeven een vraag en context. Hierbij kunnen verschillende criteria worden onderscheiden:

- Performance op een testset die bestaat uit data met een vergelijkbare distributie als de trainingset.
- Performance op een testset die een andere distributie heeft.
- Performance op een testset die veel outliers of bijzondere gevallen bevat.

Ook bij het annoteren van data bestaan verschillen tussen mensen onderling en dit kan mede de werking en prestaties van het algoritme of de inzet van AI bepalen. **De Adviescommissie wil benadrukken dat er geïnvesteerd dient te worden in (service)medewerkers om de kwaliteit van de antwoorden te testen en blijvend op zoek te gaan naar verbeteringen.** Het is menskracht die de kwaliteitscontrole uitvoert.

Na de ingebruikname van het systeem kan de nauwkeurigheid gemonitord worden door de medewerker een optie te geven om terug te koppelen in hoeverre de uitkomst van het systeem juist of helpend was (bijvoorbeeld met een ‘thumbs up’/‘thumbs down’ functionaliteit). **De Adviescommissie adviseert om voor personalisatie en begrijpelijkheid wederom naast objectieve criteria ook subjectieve criteria te beoordelen.** Bijvoorbeeld: vindt de belastingplichtige aan de telefoon dat het probleem is opgelost; of is belastingplichtige aan de telefoon tevreden met het antwoord; voelt de belastingplichtige zich als individu met diens persoonlijke omstandigheden begrepen en zou de belastingplichtige het antwoord kunnen uitleggen aan een andere burger? Dit zou bijvoorbeeld standaard opgenomen kunnen worden met één en dezelfde benadering van de ‘thumbs up’/‘thumbs down’ functionaliteit, zodat burgers direct kunnen aangeven of het gesprek behulpzaam was.

⁷ Dit is een maat om aan te geven in hoeverre twee stukken tekst een gelijke tekstuele inhoud hebben.

⁸ <https://www.microsoft.com/en-us/research/blog/eureka-evaluating-and-understanding-progress-in-ai/>

3.3. Kernwaarden, principes en ethische uitdagingen

Deze paragraaf beschrijft welke randvoorwaarden cruciaal zijn om een verantwoorde en betrouwbare toepassing te waarborgen. Naast de kernwaarden van de Belastingdienst moet de inzet van AI ook worden beoordeeld binnen het bredere kader van de Uitvoerings- en handavingsstrategie van de Belastingdienst. Hierin staan principes als doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid centraal, evenals het inachtnemen van de menselijke maat in de uitvoering. Een cruciale vraag is of en hoe de Belbot kan bijdragen aan deze uitgangspunten en of een concrete casus, zoals het beoordelen van een verzoek tot kortlopend uitstel van betaling, kan dienen als illustratie van de praktische toepasbaarheid van AI in de belastingdienstverlening.

Daarnaast speelt de bredere ethische afweging een belangrijke rol. De Overheidsbrede visie op GenAI stelt eisen op het gebied van transparantie, controleerbaarheid en publieke verantwoording. Dit roept de vraag op welke ethische argumenten voor of tegen de inzet van de Belbot pleiten en hoe deze techniek in overeenstemming kan worden gebracht met de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid.

Visie vanuit de Adviescommissie

De Adviescommissie is van mening dat de Belbot een uitstekende aanleiding vormt om te onderzoeken hoe de normatieve ambities van de organisatie zich moeten manifesteren in een operationeel instrument. De Adviescommissie wil benadrukken dat deze vraag niet uitsluitend bij de Adviescommissie belegd kan worden. Veel van de deelvragen lijken slechts operationeel van aard te zijn maar raken het strategische niveau. De Adviescommissie kan hier wel adviseren, maar het moet duidelijk zijn dat het handelingsvermogen van de Adviescommissie hier (terecht) beperkt blijft. Het gaat dan om vragen die op bestuurlijk niveau moeten worden bepaald (zie: preambule).⁹ De Adviescommissie kan voor alle verschillende opties in deze vraag wel onderbouwde voor- en nadelen noemen. In het geval dat deze vragen uitsluitend worden voorgelegd aan de Adviescommissie dreigt bovendien een zogenaamde *accountability sink* (Davies 2024)¹⁰. Hiervan is sprake als de aanbevelingen als een *carte blanche* zouden worden ingezet ook al vraagt de specifieke context andere praktijken.

In het geval van deze adviesvraag moet de Adviescommissie benadrukken dat het gebruik van de Belbot een reeks van deelvragen impliceert die direct verband houden met beslissingen op het niveau van de bewindspersoon. Deze moet vanuit een politiek en bestuurlijk perspectief keuzes maken uit een reeks van verschillende mogelijkheden. Dit geldt voor vragen zoals de keuze tussen een LLM dat door een commerciële partij wordt aangeboden en gehost, of een eigen model op eigen servers. Dit geldt evenzeer voor ethische vragen; er dient een keuze gemaakt te worden welke morele waarden in de AI moeten worden gemanifesteerd (zie ook de opmerking over barmhartigheid)¹¹.

Cruciaal bij het voornemen van een verantwoorde implementatie van een GenAI

ondersteuningssysteem, is om hier al over na te denken in de ontwerpfase. De Adviescommissie wil haar waardering uitspreken voor het feit dat bij de ontwikkeling van de Belbot het IAMA *framework* als algemeen toetsingskader wordt gehanteerd. Daarnaast geeft de adviesvrager aan dat er rekening gehouden wordt met de uitgangspunten van de Overheidsbrede visie Generatieve AI. **Dit zijn keuzes die passen bij een verantwoorde implementatie. De Adviescommissie roept dan ook op om deze aspecten die centraal zijn gesteld ook gedurende de gehele technische implementatiefase te respecteren en hierin geen concessies te doen.**

Kernwaarden in relatie tot de Belbot en de menselijke maat

De menselijke maat wordt vaak gezien als het vermogen en de wil om rekening te houden met specifieke omstandigheden of eigenschappen van een individu in een bepaald geval. Dit betreft vragen van

9 Om een afweging van waarden te maken, in lijn met de bestaande Uitvoerings- en handavingsstrategie of in lijn met een nieuwe politieke lijn, kan het bestuurlijk niveau gebruik maken van een instrument als CODIO dat de waarde keuzen expliciet maakt (Meijer & Ruijter 2021).

10 Davies, Dan. *The Unaccountability Machine: Why Big Systems Make Terrible Decisions-and How The World Lost its Mind*. Profile Books, 2024.

11 Meijer, A., and E. Ruijter. "Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO): Borgen van waarden bij de digitalisering van het openbaar bestuur." (2021).

belastingplichtigen over hun belastingverplichtingen en kan ook van toepassing zijn bij de BelastingTelefoon bij de beantwoording van fiscale vragen door de medewerkers. Bij de beoordelaar moeten de omstandigheden, middelen, de bereidheid en motivatie (en de communicatie modaliteiten/vaardigheden die daarmee gepaard gaan) zodanig zijn dat begrip wordt opgebracht voor de concrete en individuele relevante eigenschappen van het individu of het geval: de situatie van de individuele burger. Helpt de inzet van een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning dat we de menselijke maat in acht blijven nemen? Hoe zorgt GenAI ervoor dat we extra voorzichtig zijn bij het gebruik ervan en de menselijke maat niet uit het oog te verliezen? Bij welke kernwaarden dient extra aandacht te komen bij een verantwoorde implementatie?

Om deze vragen te beantwoorden moet onder andere gekeken worden in hoeverre de menselijke dispositie verdisconteerd is. Daarmee wordt bedoeld de grondhouding waarin de medewerker van de Belastingdienst een reflexieve ruimte heeft (ontwikkeld) om de uitkomsten van de Belbot op waarde te schatten met betrekking tot de vraag van een individu. Anders gezegd, er dient altijd rekening mee gehouden te worden of iemand bereid of in staat is om de uitkomsten van een Belbot te ontvangen. En hoe staat de servicemedewerker tegenover het gebruik van een Belbot? Is een servicemedewerker bereid en in staat om samen te werken met de Belbot of ziet deze medewerker de Belbot voornamelijk als een vervanging van zijn of haar eigen werk? Tenslotte: er dient sprake te zijn van enige vorm van vrijwilligheid met betrekking tot het gebruik van de Belbot door de servicemedewerker. Dat valt te betwijfelen bij de inzet van de Belbot in de context van de BelastingTelefoon, omdat de verschaft middelen vaak verplicht zijn om mee te werken.

De Adviescommissie wil een aantal observaties meegeven aan de adviesvrager:

- De uitgangssituatie voor de Belastingdienst bij het invoeren van GenAI in telefonisch contact met cliënten/burgers is problematisch. De perceptie van externen op nieuwe initiatieven is al snel negatief en dit soort innovaties zou gezien kunnen worden als het zoveelste bewijs van een verstoorde verhouding tussen burger en overheid i.c. de Belastingdienst.¹²
- Er is een spanning tussen het gebruik van GenAI en het inachtnemen van de menselijke maat in het telefonisch contact met cliënten, in de zin dat GenAI een techniek is waarbij de meest waarschijnlijke reactietekst wordt voorspeld gegeven een vraag (prompt). GenAI kan dus per definitie minder goed rekening houden met meer specifieke, minder voorspelbare situaties van cliënten. Om het nodige maatwerk te leveren zijn menselijke tussenkomst en menselijk contact essentieel. Vanuit het perspectief van menselijke maat is het geïndiceerd om een implementatievorm te kiezen waarbij een menselijke medewerker uiteindelijk altijd beslist welke informatie voor de cliënt relevant is, waarbij GenAI een ondersteunende rol zou kunnen spelen.
- Als het gaat om verantwoordelijkheid zou spanning met GenAI kunnen ontstaan wanneer medewerkers of burgers zich in hun advies of handelen in sterke mate baseren op de output van het GenAI systeem. Wanneer het systeem een fout maakt kan een zogeheten *responsibility gap* ontstaan: wie is er verantwoordelijk? Hier moet binnen de organisatie duidelijk over gecommuniceerd worden.
- Er kan bij servicemedewerkers afhankelijkheid ontstaan van de geleverde informatie van GenAI. Deze is echter niet in alle gevallen betrouwbaar en er kunnen mogelijke *biases* ontstaan waarbij niet alle bellers dezelfde kwaliteit van advies krijgen. Een Nederlandse bank had bijvoorbeeld bij hun interne klantenservice-chatbot last van een LLM die aannam dat alle klanten van de bank mannen zijn.
- Differentiatie (via een keuzemenu) naar verschillende situaties zoals extreem sensitieve casussen, simpele informatieverstrekking, routineus advies, of FAQ zou overwogen kunnen worden. Met een mogelijkheid om af te breken, of een medewerker te kunnen spreken.

¹² Ter illustratie: de regeling die Toeslagen-ouders €5.000,- in het vooruitzicht stelde in ruil voor hun afzien van een klacht, werd kritisch, met argwaan of morele verontwaardiging ontvangen.

Ethische principes in relatie tot de Belbot

De Adviescommissie constateert dat er een breed scala aan ethische principes en vanuit de Belastingdienst gedefinieerde waarden een rol spelen bij de inzet van GenAI bij de BelastingTelefoon. De vraag vanuit de adviesvrager omvatte ook de vraag of er nog andere ethische aspecten zijn die voor of tegen de inzet van de Belbot pleiten, ook gezien de uitgangspunten van de Overheidsbrede visie GenAI.

In vele publicaties waarin richtlijnen zijn opgenomen met betrekking tot ethische en technische waarden van AI-systemen, zijn acht algemene principes te vinden die de ontwikkeling en implementatie van op AI gebaseerde systemen moeten leiden: mensenrechten, welzijn, gegevensagenschap, efficiëntie, transparantie, verantwoordingsplicht, bewustzijn van misbruik en competentie. De meest genoemde en bestudeerde principes met betrekking tot de ontwikkeling van op AI gebaseerde systemen zijn: transparantie, rechtvaardig- en eerlijkheid, niet-schade principe, verantwoordelijkheid en privacy¹³. Omdat de adviesvrager expliciet vraagt naar met welke ethische principes (nog meer) rekening gehouden dient te worden, volgt hieronder een toelichting van de principes die de Adviescommissie in deze context zeker van belang acht:

- **Transparantie.** Transparantie van handelingen is een van de belangrijkste aandachtspunten als het gaat om AI. Het gaat erom hoe en waarom de AI een bepaalde beslissing neemt. Transparantie moet niet alleen worden overwogen bij de werking van het systeem, maar moet worden geïntegreerd in de technologische ontwikkeling van AI om de besluitvorming transparanter en betrouwbaarder te maken.
- **Privacy.** Nu er steeds meer aandacht is voor privacy en veilig gegevensbeheer, moet AI de bescherming van gebruikersgegevens gedurende de hele levenscyclus van het systeem waarborgen. In het algemeen kan het privacy-principe worden gedefinieerd als 'het recht om controle te hebben over de eigen informatie en gegevens', maar in AI-gestuurde omgevingen is de kwestie veel complexer. Het systeem verwerkt immers gegevens van gebruikers en voert daarop opschonings-, samenvoegings- en interpretatiebewerkingen uit.
- **Verantwoordingsplicht.** Betrokken actoren moeten verantwoordelijk zijn voor de beslissingen en acties van het systeem om mogelijke aansprakelijkheidsproblemen tot een minimum te beperken en hebben de plicht om zowel technische als sociale verantwoording af te leggen voor en na de ontwikkeling, implementatie en werking van het systeem.
- **Rechtvaardigheid.** De discriminatie die in sommige beslissingen van AI-systemen wordt aangetroffen, leidt tot ethische vragen omdat deze discriminatie gemeenschappelijke waarden aantasten, waaronder die van de intrinsieke menselijke waardigheid van elke individu waar ook ter wereld. Het verwijderen van vooroordelen uit AI-systemen kan de sociale rechtvaardigheid bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door het besluitvormingsproces expliciet te maken, de transparantie te vergroten en verantwoordelijke entiteiten aan te wijzen.

AI is een methodiek die niet beperkt is tot technologie: hierop gebaseerde systemen zijn noodzakelijkerwijs afhankelijk van menselijke tussenkomst om ze te ontwikkelen, bij te werken, aan te passen en te beheren. Het zijn professionals die ervoor zorgen dat deze systemen goed functioneren, die de datapijplijnen ontwikkelen die nodig zijn om de algoritmen te trainen, en die beveiliging van de informatieomgeving waarborgen. Daarom is het noodzakelijk om te erkennen dat AI niet alleen 'uit technologie bestaat', maar ook een dynamisch geheel is van mensen en actoren die samenwerken aan de werking en ontwikkeling ervan.

De ethische uitdagingen bij het gebruik van de Belbot

De volgende problemen zijn evenwel te constateren met betrekking tot het ethisch gebruik en de ontwikkeling van op AI gebaseerde systemen:

- **Gebrek aan ethische kennis.** Het ontbreekt technisch personeel vaak aan de expertise om de morele en ethische implicaties van AI-systemen te beoordelen.

13 Artificial Intelligence: the global landscape of ethics guidelines, Cornell University: <https://arxiv.org/abs/1906.11668>

- Geen eenduidige ethiek of geen eenduidig mensbeeld. Er zijn geen universeel overeengekomen ethische principes bij medewerkers die een AI-systeem als de Belbot gebruiken en er is geen eenduidig mensbeeld dat aan hun handelen ten grondslag ligt.
- Conflicten in de praktijk. Bedrijven, commissies en groepen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van richtlijnen en principes voor AI-ethiek hebben verschillende visies op de praktische implementatie van AI-ethiek. Het Britse Hogerhuis heeft bijvoorbeeld voorgesteld dat robots niet autonoom kunnen werken, maar door mensen moeten worden geleid.
- Gebrek aan technisch inzicht en AI-geletterdheid. Beleidsmakers, filosofen en theologen die zich met AI bemoeien, missen meestal technische expertise: dit kan de ethiek van AI in de praktijk tot een uitdaging maken. Aan de andere kant hebben degenen die AI-systemen ontwikkelen vaak weinig interesse in het aanpakken van ethische aspecten. Het gebrek aan technisch inzicht creëert een kloof tussen systeemontwerp en ethisch denken, waardoor het erg moeilijk wordt om een 'ethics by design' aanpak voor technologische innovatie door te voeren.

Kortom: omdat AI-systemen in staat zijn om sommige menselijke capaciteiten te evenaren of zelfs te overtreffen, is een innovatieve ethische benadering nodig om ervoor te zorgen dat AI op verantwoorde wijze wordt ontwikkeld en gebruikt, met respect voor fundamentele waarden en principes.

Bij de inzet van AI binnen de publieke dienstverlening is het essentieel dat de technologie blijft functioneren binnen de kaders van menselijke waarden en maatschappelijke normen. Dit geldt evenzeer voor de Belbot. AI zelf bezit geen intrinsieke moraliteit; de beslisprincipes op basis waarvan het opereert, zijn numeriek en afhankelijk van de data en het ontwerp van de modellen. Dit betekent echter niet dat AI zonder ethische richting moet functioneren. Door middel van zorgvuldig ontworpen algoritmische waarborgen kunnen ethische kaders worden ingebouwd die ervoor zorgen dat AI-systemen binnen verantwoorde grenzen opereren. Hierover moet in een vroeg stadium al overleg zijn tussen de technici en de ethici en dit overleg moet gaande het proces blijven.

Cruciaal hierbij is het primaat van de mens: AI moet ondersteunend zijn en mag niet de autonomie en het beoordelingsvermogen van de mens ondermijnen. Waar de technologie in staat is om op basis van geavanceerde modellen antwoorden te genereren, blijft het de verantwoordelijkheid van de gebruiker om deze kritisch te wegen. Zoals de theoloog en AI-adviseur van de Verenigde Naties Paolo Benanti stelt, is het vermogen om te twijfelen en de juistheid van gegenereerde antwoorden te beoordelen een fundamentele menselijke eigenschap – een eigenschap die AI zelf ontbeert¹⁴. Dit roept bredere vragen op over de wijze waarop AI binnen een rechtvaardig en inclusief kader kan opereren. De ontwikkeling en implementatie van AI is niet louter een technologisch vraagstuk, maar raakt direct aan machtsverhoudingen, governance en maatschappelijke verantwoordelijkheid. De Belastingdienst moet zich bewust blijven van de implicaties van AI-gebruik binnen de dienstverlening en waarborgen dat deze technologie bijdraagt aan publieke waarden in plaats van deze te ondermijnen.

3.4. Technologische overwegingen

Om te beoordelen of en hoe de Belbot verantwoord kan worden ingezet, zullen in deze paragraaf de technologische overwegingen en de vraag welke objectieve toetsingscriteria gehanteerd kunnen worden centraal staan. Hierbij wordt gekeken naar de specifieke functionaliteiten van de Belbot, waaronder het efficiënter verwerken van inkomende gesprekken en het automatisch genereren van schriftelijke samenvattingen met juridische onderbouwing. Daarnaast wordt stilgestaan bij de technologische keuzes die gemaakt kunnen worden voor een verantwoorde implementatie van de Belbot, zoals het onderscheid tussen een intern ontwikkeld model en een cloudgebaseerde oplossing, en de mogelijke implicaties hiervan voor privacybescherming en informatiebeveiliging. Een ander belangrijk aandachtspunt is de vraag of en in hoeverre de inhoud van AI-ondersteunde gesprekken bewaard dient te worden. Hierbij spelen verschillende belangen een rol, zoals de wens om de dienstverlening te verbeteren en de kwaliteit van adviezen te bewaken, versus de noodzaak om persoonsgegevens te beschermen en de impact van langdurige gegevensopslag te beperken. Daarnaast worden er in dit

14 <https://www.paolobenanti.com/>

hoofdstuk enkele vragen behandeld waarbij ethische aspecten centraal staan in relatie tot deze technologische keuzes.

Visie vanuit de Adviescommissie

De Adviescommissie erkent de behoefte bij overheidsdiensten om (meer) geavanceerde technologie in te zetten ter verbetering van de publiek dienstverlening. Publieke belangen moeten leidend zijn bij de implementatie hiervan. De Adviescommissie stelt vast dat het gebruik van grote databestanden, 'machine learning' en algoritmes voor complexe analyses niet weg te denken is uit het overheidshandelen. De technologie is hard nodig om de complexe opgaven van deze tijd aan te kunnen. Tegelijkertijd vraagt die technologie om goed in het vizier te houden wat het doel ervan is: ondersteuning van de principes van goed bestuur. Dat betekent in de eerste plaats dat burgers via de techniek zo goed mogelijk worden bediend en rechtvaardig worden behandeld. In de tweede plaats zijn de processen van overheidsorganisaties van belang. Foutieve modellen, 'long term errors' en verkeerde indicatoren raken niet alleen burgers, maar ook organisaties. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de belastinginning stopt. Tenslotte is het zaak de werkwijze in het vizier te houden volgens welke de technologie wordt ingezet. Ook deze moet beantwoorden aan de regels van behoorlijk bestuur.

Gefaseerd implementeren

De adviesvrager geeft in de adviesvraag aan de Belbot graag te willen inzetten om tekortkomingen in de bestaande processen op te lossen, zoals het valideren en vastleggen van de gegeven antwoorden. Dat is een goed streven. Het blijkt dat rekenkracht een belangrijk criterium is als het aankomt op een goede werking van een GenAI ondersteuningssysteem. De adviesvrager stelt dat bij DF&A momenteel de haalbaarheid van het Belbot idee wordt beproefd in de vorm van een Conceptlab dat als doel heeft om tot een verantwoorde implementatie te komen. Echter zijn de technische middelen die bij de eerste fase van Conceptlab voorhanden waren onvoldoende om tot een gedegen technische analyse te komen. Er is simpelweg te weinig rekenkracht om alle technische functionaliteiten te testen, zeker niet zoals deze geformuleerd zijn in de adviesvraag. Daarnaast lijkt de zoektocht naar een perfecte balans bij het afstellen van het model in de praktijk gepaard te gaan met een hoge mate van complexiteit. Zonder diep in te gaan op de interne werking van een op GenAI gebaseerd systeem wil de Adviescommissie benadrukken dat er sprake is van een fragiele balans in de afstelling ervan. De Belastingdienst wil een zo efficiënt mogelijke dialogondersteuning en tegelijkertijd de kwaliteit ervan bewaken.

De Adviescommissie adviseert om de implementatie van een dergelijk systeem gefaseerd te laten plaatsvinden, inclusief evaluatie van de fasen in het proces vanuit technische en ethische invalshoek. Concreet betekent dit om te beginnen met vragen van algemene aard (standaardvragen) zonder het gebruik van persoonsgegevens en in een volgend stadium de koppeling te maken met het gebruik van persoonsgegevens uit verschillende systemen. De praktijk leert dat de balans tussen efficiency en kwaliteit soms lastig te bewaken is en dat dit door middel van veel testen en reflectie tot verbetering kan leiden. Dit proces verdient tijd en dient zorgvuldig te worden doorlopen, waarbij de inhoudelijke fiscale en technische experts van alle domeinen ruimte krijgen om hier een waardevolle bijdrage aan te leveren.

Eén van de aspecten bij het implementeren van een GenAI ondersteuningssysteem is dat hier ook veel rekenkracht bij komt kijken. De keuze voor een bepaalde LLM en de locatie van hosting (intern of extern) heeft gevolgen voor de benodigde capaciteit. Zo zijn er beperkingen aanwezig op het Nederlandse stroomnetwerk en zijn de benodigde technologische componenten (GPU's) misschien niet altijd even tijdig voorhanden.

Objectieve toetsingscriteria bij een verantwoorde implementatie

Bij de vraag welke objectieve toetsingscriteria er zijn om te bepalen of het acceptabel is om servicemedewerkers bij de Belastingtelefoon te laten bijstaan, is de Adviescommissie van mening dat **hoewel meetbare, kwantificeerbare toetsingscriteria een objectieve interpretatie bevorderen, meer subjectieve toetsingscriteria ook heel relevant zijn om een holistisch beeld te geven van de acceptatie.**

De adviesvrager geeft aan dat zij wil voldoen aan randvoorwaarden van betrouwbaarheid, kwaliteitsbewaking, privacywaarborging, personalisatie, uitlegbaarheid & reproduceerbaarheid, open source en energieminimalisatie. De Adviescommissie verwacht dat ook voor de randvoorwaarden objectieve toetsingscriteria gehandhaafd worden, wat niet wordt afgedekt in de beschreven vier Belbot

‘toepassingen’ in de adviesvraag. Daarnaast zou het goed zijn om de randvoorwaarden te bekijken niet alleen als van toepassing op AI, maar op het ‘team’ van mens plus AI. Op deze manier zou worden erkend dat bij het evalueren van de randvoorwaarden ook de rol van de gebruiker (medewerker die de BelBot gebruikt) in ogenschouw genomen moet worden. Bijvoorbeeld: hoe betrouwbaar is de medewerker die de AI opereert? Hoe consistent is het gebruik van de Belbot door de medewerker? Dit zal invloed hebben op de betrouwbaarheid van het totale systeem (AI en medewerker). Zo moet er ook aandacht zijn voor de kwaliteit van de LLM-toepassingen: waar komt het antwoord vandaan, wat is de kwaliteit van het antwoord (hoe zeker kun je zijn van de bruikbaarheid?) en krijgt iedereen hetzelfde terug c.q. krijg je hetzelfde antwoord als je de vraag meerdere keren stelt?

Belbot-toepassing: efficiënter afhandelen

Bij de beantwoording van de adviesvraag heeft de Adviescommissie efficiëntie geïnterpreteerd als de tijdsduur waarmee de medewerker bezig is vragen van belastingplichtigen te beantwoorden. Bijvoorbeeld met het zoeken naar de relevante informatie, waarbij aangenomen wordt dat de hier gewonnen tijd zou leiden tot meer aandacht voor en kwaliteit van service aan de beller. Indien dit overeenkomt met de intentie van de adviesindiener dan zouden de volgende toetsingscriteria toegepast kunnen worden:

- Time to Find: de tijd die de medewerker bezig is met informatie opzoeken tijdens of voorafgaand aan de interactie. Hiervoor moet er een loggingsmechanisme aanwezig zijn in de gebruikte tools.
- Time to Resolve: de totale interactietijd met de gebruiker, onder de aanname dat als het gesprek korter is, er eerder een antwoord op de vraag gegeven kon worden (zie ook laatste alinea).
- Aantal keer dat medewerkers gemiddeld moet escaleren naar een andere/meer ervaren medewerker om een vraag te beantwoorden.
- De gemiddelde wachttijd voor de beller.
- Of een beller meerdere malen belt over hetzelfde probleem.

Belbot-toepassing: samenvatten

Samenvatten is een functionaliteit die de mogelijkheid biedt om de adviezen die de bellers van de Belastingtelefoon ontvangen na het gesprek geautomatiseerd in schriftelijke vorm beschikbaar te stellen, inclusief de juridische onderbouwing van deze adviezen. Voor de helderheid gebruikt de Adviescommissie de term ‘rapport’ om te verwijzen naar de gegenereerde informatie die uit Belbot gegenereerd wordt. Dit rapport wordt nog geëvalueerd en eventueel aangevuld door de medewerker voor definitieve verzending. Indien de Belbot-toepassing *samenvatten* meeneemt zouden de overstaande toetsingscriteria relevant kunnen zijn:

- Tijd die de medewerker kwijt is om het rapport te controleren/herschrijven.
- Vergelijking in tijd en kwaliteit van door medewerkers vervaardigde rapporten en door Belbot en medewerker samen gegenereerde rapporten (neem hierbij bijv. ook vertaalwerk mee).
- Kosten per gegenereerd advies (uitgesplitst in tijd van de medewerker, kosten van analoge of digitale post, energiekosten van het runnen van de BelBot).

Daarnaast zijn er specifieke metrieken die relateren aan de output¹⁵ van het model.¹⁶

Interne of externe hosting

Het maakt uit of de Belbot op een intern LLM wordt gebaseerd of op een cloudoplossing, ook als dit goede waarborgen op het vlak van privacybescherming biedt. Echter, **de Adviescommissie is van mening dat niet alle vragen in deze beantwoord kunnen worden zonder deze los te zien van het standpunt van de politiek over AI gerelateerde zaken en dat er bovendien een duidelijk standpunt van het ministerie van Financiën nodig is.** De inzet van een intern LLM wordt geprefereerd, zoals dat ook tot uiting komt in de Kamerbrief van de staatssecretaris van het ministerie BZK d.d. 11 december 2023 met het ‘*Voorlopig standpunt voor Rijksorganisaties bij het gebruik van generatieve AI*’. Het toepassen van interne LLM-modellen wordt geprefereerd omdat hier betere waarborgen zijn te geven m.b.t. data-privacy en transparantie m.b.t. de gebruikte databronnen, maar definitief is deze keuze nog altijd niet. De

¹⁵ Output: in dit geval het resultaat gegenereerd door de BelBot, wat gebruikt wordt ter ondersteuning van de medewerker.

¹⁶ Zie verder bij ‘Appendix C: Technische toelichting Adviesvraag’

mogelijkheid tot een externe of een *on premise* hosting van een LLM behoort vooralsnog tot de mogelijkheden zolang de politiek hier geen definitief standpunt over heeft ingenomen.

Het is volgens de Adviescommissie een opgave voor het ministerie van Financiën om te bepalen of de soevereiniteit en de doelstellingen van de organisatie beter gediend zijn bij een LLM in de cloud (van een externe aanbieder) of bij een intern LLM. Ook relevant is om na te denken over de data-soevereiniteit en de privacy van de burgers als data (in dit geval conversaties over belastingaangiften) gedeeld worden met een externe partij. Welke afspraken worden er gemaakt? Worden de data door de commerciële partij gebruikt om AI te trainen (denk aan vergelijkbare voorbeelden zoals het trainen van AI met behulp van wetenschappelijke artikelen zonder enige toestemming van de auteurs). Als een cloudgebaseerde oplossing toch wordt overwogen, moeten zeer strenge waarborgen aanwezig zijn, waaronder aantoonbare naleving van de AVG, onder meer door een strikt toegangsbeheer, volledige transparantie over de gegevensverwerking en specifieke afspraken over de dataretentie. Onafhankelijk van een externe of interne cloud-oplossing, is het relevant om na te denken hoe afhankelijk medewerkers van de Belbot worden in het geval dat dit systeem uitvalt. Recent heeft de AP in haar Sectorbeeld Overheid¹⁷ expliciet gewezen op het risico van (te) grote afhankelijkheid van een specifieke IT-dienstleverancier. De keuze voor een intern LLM is meer in lijn met de Overheidsbrede visie op de inzet van een GenAI ondersteuningssysteem dat veiligheid, rechtvaardigheid, menselijke autonomie en privacy centraal stelt. De Belbot kan hierdoor meer verantwoord en effectiever worden ingezet, zonder concessies te doen aan de kernwaarden van de dienstverlening door de Belastingdienst. Het verdient daarbij de voorkeur dat de cloudoplossing op Europese servers wordt gehost.

Door bij de verdere implementatie en ontwikkeling van een GenAI ondersteuningssysteem te kiezen voor een intern en open source LLM, houdt de adviesvrager volgens de Adviescommissie meer controle op de data- en privacybescherming, omdat alle gegevens binnen de eigen infrastructuur van de Belastingdienst blijven. Het is een keuze die goed uit te leggen valt en past in de kaders en richtlijnen die opgesteld zijn voor een verantwoord gebruik van AI. Het gebruik van een interne (gehost) LLM vermindert het risico op datalekken en biedt betere mogelijkheden voor compliance met de AVG en het IAMA-framework. Interne modellen kunnen specifiek worden afgestemd op de behoeften van de Belastingdienst, met gerichte training op domeinspecifieke kennis en regels, hetgeen de betrouwbaarheid en uitlegbaarheid vergroot. Hoewel een gelicenseerde cloudoplossing privacy waarborgen kan hebben, blijft er een grotere afhankelijkheid van de derde partij die het model beheert. Dit kan leiden tot risico's zoals onvoorziene datatoegang door externe partijen, complexere naleving van wetgeving en beperktere controle over de gebruikte algoritmen en trainingsdata.

Bewaren van historische gespreksinformatie

Bij de beoordeling van de wenselijkheid om de inhoud van de AI-ondersteunde gesprekken te bewaren voor analyse doelen is de Adviescommissie van mening dat het recente onderzoek naar de hallucinaties van Whisper heeft aangetoond hoe cruciaal het bewaren van de originele gesprekken kan zijn alsmede dat dit de transparantie van een betrouwbare overheid kan bevorderen. De Adviescommissie staat positief tegenover de mogelijke keuze dat de inhoud van de AI-ondersteunde gesprekken bewaard blijft.

AI-geletterdheid

De Adviescommissie ziet het niveau van AI-geletterdheid als één van de hoekstenen van een verantwoord gebruik van een GenAI ondersteuningssysteem. De recente AI Act van het Europees Parlement en het advies van de AP omtrent AI-geletterdheid ondersteunen dit¹⁸. De AI Act stelt duidelijk dat afhankelijk van de rol van de organisatie en het gebruik van het soort AI er per risiconiveau de juiste geletterdheid aanwezig dient te zijn bij de gebruikers. De opkomst van AI en het gebruik van chatbots binnen de publieke sector brengt niet alleen nieuwe mogelijkheden met zich mee, maar ook een toenemende verantwoordelijkheid voor organisaties en medewerkers om AI-systemen op een verantwoorde en doordachte manier te benutten. AI-geletterdheid is daarbij een essentiële voorwaarde. Het gaat niet alleen om kennis van de technologie zelf, maar ook om inzicht in de ethische en juridische

17 Autoriteit Persoonsgegevens, Sectorbeeld Overheid, oktober 2024, p. 5.

18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689> en <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/aan-de-slag-met-ai-geletterdheid>

kaders, de risico's van bias en de impact op burgers. Overheidsorganisaties die AI inzetten, moeten ervoor zorgen dat medewerkers in staat zijn om AI-ondersteunde systemen kritisch te beoordelen, resultaten op waarde te schatten en bij te sturen waar nodig. Zonder deze geletterdheid bestaat het risico dat AI wordt ingezet zonder voldoende begrip van de implicaties, wat kan leiden tot onbedoelde effecten op besluitvorming en dienstverlening.

Het belang van AI-geletterdheid strekt zich verder uit dan individuele medewerkers; het raakt aan bredere governance-vraagstukken en de borging van publieke waarden. Een goed begrip van AI draagt bij aan transparantie, neemt de menselijke maat in acht, zodat de hulp vragende burger zich werkelijk gekend weet en zorgt ervoor dat AI-toepassingen binnen de kaders van behoorlijk bestuur blijven. Dit vraagt om continue ontwikkeling van kennis en vaardigheden, niet alleen op technisch niveau, maar ook op juridisch en ethisch vlak.

De Adviescommissie is van mening dat elke medewerker, in dienst dan wel inhuur, die een geavanceerde datatoepassing inzet, zich ervan bewust moet zijn dat daar risico's aan kleven.

Geavanceerde systemen vragen om aangepaste werkprocessen waarin ruimte is voor reflectie en toetsing. Voor momenten dus waarop medewerkers zichzelf en elkaar vragen stellen als: waarom doen we wat we doen, wat zijn onze drijfveren? Hoe verhoudt onze doelstelling om de burger de verschuldigde belasting te laten betalen tot het in acht nemen van diens unieke persoonlijke omstandigheden en van de factoren die het deze burger moeilijk maakt de belasting te voldoen? Valt wat we doen binnen wettelijke kaders, is het ethisch en zijn de uitkomsten gewenst? Hoe borgen we het toezicht erop?

Eén van de beoogde effecten van de adviezen van de Adviescommissie is om een cultuurverandering mede tot stand te brengen, zodat medewerkers meer handelingsbekwaam worden in relatie tot geavanceerde datatoepassingen en zich vrij voelen om aan de bel te trekken als er toch iets misgaat.

En dat het vervolgens mogelijk is om de uitkomsten of werkprocessen aan te passen. Hiervoor is enerzijds voldoende kennis van zaken bij de medewerkers nodig. Anderzijds vraagt het om een veilige sfeer, gecreëerd door leidinggevenden die niet bang zijn voor statusverlies, die besluitvormers durven tegen te spreken en die hun medewerkers vertrouwen en beleidsvrijheid geven. Een manier om dit te realiseren is het trainen van de servicemedewerkers die met een AI-systeem als de Belbot moeten werken. Het is de verantwoordelijkheid van de organisatie om de juiste trainings- en opleidingsmiddelen aan de servicemedewerkers aan te reiken en ervoor te zorgen dat het kennisniveau op pijl blijft.

Belbot-toepassing: trainen

Een andere Belbot-toepassing is het trainen van nieuwe servicemedewerkers, die via het dialoogsysteem leren welke informatie ze moeten uitvragen en hoe ze hiermee tot een juist antwoord kunnen komen. Daarnaast kan de Belbot worden gebruikt voor de verbreding van de inzetbaarheid van bestaande servicemedewerkers.

De Adviescommissie komt tot het volgende advies met betrekking tot welke objectieve toetsingscriteria er zijn om bij te dragen aan de implementatie van deze toepassing:

- Percentage van medewerkers dat de training heeft gevolgd en succesvol heeft afgerond.
- Bijhouden van een classificatie van de problemen waar bellers mee bellen door middel van 'tags'. Gemeten kan worden of gemiddeld genomen medewerkers in staat zijn om vragen van diverse categorieën te beantwoorden.
- Aantal keer dat medewerkers gemiddeld moet escaleren naar een meer ervaren medewerker om een vraag te beantwoorden. In welke scenario's is ervaring belangrijk?
- Voor het meten van AI *literacy* zou een gevalideerde schaal gebruikt kunnen worden.

3.5. Het gebruik van de discretionaire ruimte en biaswaakzaamheid

De integratie van (Gen)AI binnen de dienstverlening van de Belastingtelefoon roept fundamentele vragen op over verantwoordelijkheid, autonomie en gegevensverwerking. Hoewel AI-ondersteunde systemen zoals de Belbot de efficiëntie en nauwkeurigheid van de dienstverlening kunnen verbeteren, is het cruciaal om de ethische, juridische en praktische implicaties zorgvuldig af te wegen. Deze paragraaf richt zich op de kernvragen die bepalen onder welke voorwaarden de inzet van AI bij de

Belastingtelefoon als verantwoord en acceptabel kan worden beschouwd. Het biedt een analyse van ethische en beleidsmatige vraagstukken.

Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de verantwoordelijkheid voor de antwoorden die aan burgers worden verstrekt. In een traditionele situatie ligt deze verantwoordelijkheid bij de servicemedewerker, maar in een AI-ondersteund gesprek kan deze dynamiek veranderen. De vraag is dan ook of en hoe deze verschuiving in verantwoordelijkheden invloed heeft op de betrouwbaarheid en juridische houdbaarheid van de verstrekte informatie.

Daarnaast spelen keuzevrijheid en autonomie van medewerkers een rol. Moet het gebruik van AI-ondersteuning verplicht worden gesteld of mag de servicemedewerker zelf bepalen of hij hiervan gebruikmaakt, zelfs als dit ten koste gaat van de efficiëntie? Ook de reikwijdte van de Belbot is een essentieel punt van overweging: moet de AI uitsluitend algemene fiscale vragen beantwoorden, of mag het systeem ook persoonlijke vragen behandelen op basis van eerder geregistreerde klantgegevens?

Ten slotte komt het raadplegen en verwerken van persoonsgegevens aan bod. In hoeverre mag de Belbot servicemedewerkers toegang geven tot persoonlijke gegevens van de beller om een beter antwoord te formuleren? En onder welke voorwaarden zou de Belbot gegevens van een andere belastingplichtige mogen inzien, bijvoorbeeld in het geval van een nabestaande of een belastingadviseur die namens een cliënt belt?

Visie vanuit de Adviescommissie

Discretionaire ruimte verwijst naar de beoordelingsvrijheid die ambtenaren binnen de Belastingdienst hebben bij de toepassing van wet- en regelgeving in individuele gevallen. Deze ruimte is van belang om recht te doen aan de menselijke maat en om besluiten aan te laten sluiten bij de specifieke omstandigheden van burgers en bedrijven. Tegelijkertijd vraagt het om zorgvuldige afwegingen binnen duidelijke kaders, zodat beslissingen transparant, uitlegbaar en consistent blijven.

De inzet van AI en data-analyse kan ondersteunend zijn bij het structureren van keuzes binnen deze ruimte, maar de Adviescommissie is van mening dat dit nooit de plaats mag innemen van een inhoudelijke en proportionele afweging door de servicemedewerker van de Belbot. Dit vraagt om een goed doordachte balans tussen automatisering en maatwerk, waarbij technologische ondersteuning niet leidt tot een verschraving van discretionaire bevoegdheden, maar juist bijdraagt aan een rechtvaardige en evenwichtige uitvoering van beleid. Cruciaal is ook de beleving van de professionele ruimte bij de servicemedewerkers van de Belbot. Kunnen zij bijvoorbeeld afwijken van de gegeven antwoorden door de Belbot?

Verantwoordelijkheden bij de inzet van de Belbot

Wanneer er wordt gekeken naar wie er uiteindelijk verantwoordelijk zou moeten zijn voor de gegeven antwoorden en of het hierbij uitmaakt of het om een traditioneel gesprek gaat of een AI-ondersteund gesprek, is het belangrijk om onderscheid te maken tussen verschillende types verantwoordelijkheden. Uiteindelijk werken de Belastingdienst en haar ambtenaren onder ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers zijn (politiek) verantwoordelijk voor wetgeving en beleid. Het handelen van ambtenaren moet daarom te allen tijde legitiem zijn. Met andere woorden, het handelen moet gefundeerd zijn in wet -en regelgeving, waarbij de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke leidraad vormen. Aangezien ambtenaren de uitvoering van wet -en regelgeving mede vormgeven, hebben zij in die zin ook een medeverantwoordelijkheid voor het realiseren van een goed bestuur. Deze verschillende maar complementaire verantwoordelijkheidsvormen veranderen niet door het inzetten van een AI-systeem.

Wat wel verandert is de wijze waarop deze verschillende verantwoordelijkheden betekenisvol zijn en blijven wanneer AI een rol speelt in de uitvoeringsprocessen. Zowel de minister als de ambtenaren moeten voor alles het principe 'uitlegbaarheid' respecteren en toepassen. Het parlement kan alleen haar taak uitoefenen en grip op het openbaar bestuur behouden als de minister kan uitleggen hoe dat bestuur onder zijn/haar verantwoordelijkheid tot stand komt. **Voor ambtenaren, bijvoorbeeld zij die met de Belbot werken, is die uitlegbaarheid van belang in relatie tot de burger, die het recht heeft om een toelichting te verkrijgen bij een beslissing of advies dat die burger aangaat** (zie bijvoorbeeld Art. 22

AVG). AI-systemen kunnen deze beide vormen van uitlegbaarheid bemoeilijken, omdat door technische complexiteit niet (voldoende) te achterhalen valt hoe bepaalde uitkomsten tot stand zijn gekomen.

Betekenis geven aan medeverantwoordelijkheid van de ambtenaar

Als we ervan uitgaan dat uitlegbaarheid een cruciaal aspect is van de invulling van betekenisvolle medeverantwoordelijkheid van de ambtenaar die werkt met de Belbot, waar dient die uitlegbaarheid dan aan te voldoen?

- Ten eerste dient de uitlegbaarheid het loutere descriptieve te overstijgen, dus niet “dit is wat er uit het systeem komt”. Om iets uit te kunnen leggen, moet je begrijpen hoe het tot stand komt. In het geval van de Belbot: er moeten redenen gegeven kunnen worden waarom tot een bepaald advies is gekomen op basis van de geanalyseerde data. Dit vergt van ambtenaren dat zij naast vakinhoudelijke kennis, ook kennis hebben van het functioneren van de Belbot.
- Ten tweede dienen die redenen inzichtelijk te zijn voor de burger aan de andere kant van de lijn. Dit vraagt van de ambtenaar het vermogen om te verklaren waarom en hoe de algemene regels van toepassing zijn op de specifieke omstandigheden van de burger in een voor de burger begrijpelijke taal.
- Ten derde moet de uitlegbaarheid de burger in staat stellen, wanneer zij het niet eens is met het advies of de beslissing, er (naderhand) bezwaar tegen aan te tekenen. Met andere woorden, in de gevallen “computer says no” of wanneer de medewerker een antwoord van de Belbot niet overneemt, dan blijft de servicemedewerker (gedelegeerd) verantwoordelijk voor het gegeven antwoord en voert deze verantwoordelijkheid via de organisatie terug naar de minister. Het antwoord dat uit de Belbot komt, maar ook de onderbouwing van dit antwoord, dient voor burgers opvraagbaar te zijn als het bepalend is voor de fiscale keuzes van die burger. De ambtenaar die met de Belbot werkt of een andere ambtenaar aan wie deze taak is toebedeeld, moet de expertise en het mandaat hebben af te wijken van wat de Belbot als antwoord adviseert, mits daar goede redenen voor zijn. Deze redenen kunnen, naast bijvoorbeeld het detecteren van een fout in het antwoord van de Belbot, ook gebaseerd zijn op nieuwe informatie aangedragen door de burger.

Ontwikkel een Belbot die begrijpelijk is voor de medewerker die ermee moet werken

Welke maatregelen dienen getroffen te worden om de uitlegbaarheid die nodig is voor betekenisvolle medeverantwoordelijkheid te borgen? In de AI Act wordt veel aandacht besteed aan de ontwikkelfase van de AI-applicatie. In deze ontwikkelfase wordt namelijk in grote mate bepaald of de gebruiker (in dit geval de servicemedewerker die met de Belbot werkt) in staat wordt gesteld betekenisvolle medeverantwoordelijkheid te dragen. Zo moet de aanbieder van een AI-systeem ervoor zorgen dat gebruikers toezicht kunnen houden op het systeem en interveniëren wanneer nodig. Er moet voldoende informatie voorzien worden over de wijze waarop het systeem functioneert, over waar het systeem sterk in is en onder welke omstandigheden het mogelijk de mist ingaat.

Aangezien de Belbot als in-house applicatie wordt ontwikkeld, is er zowel technische als vakinhoudelijke kennis aanwezig om de applicatie te ontwerpen op zo een manier dat aan deze eisen voldaan kan worden. Begin hiervoor niet helemaal bij nul, maar kijk naar de huidige praktijk en zet als doel de Belbot zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de huidige manier van werken. Zo kan je gebruik maken van de bestaande protocollen en *checks and balances* die hun nut reeds hebben bewezen. Alleen waar dat niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat er nieuwe risico's ontstaan of omdat mitigerende maatregelen niet naar de Belbot-situatie omgezet kunnen worden, moeten nieuwe checks en balances ontwikkeld worden.

Zorg voor een adequate governance structuur

Lazcoz en de Hert (2023)¹⁹ beargumenteren dat om op een verantwoorde wijze gebruik te maken van AI-applicaties, betekenisvol toezicht van mensen noodzakelijk maar niet voldoende is. Zelfs goed onderwezen en ervaren ambtenaren kunnen ten prooi vallen aan *confirmation bias* (het interpreteren van informatie op zodanige wijze dat het de eigen overtuiging ondersteunt) en *automation bias* (de neiging om de output van een systeem als waarheid aan te nemen, zelfs als er goede redenen zijn om

19 Lazcoz, G., & De Hert, P. (2023). Humans in the GDPR and AIA governance of automated and algorithmic systems. Essential prerequisites against abdicating responsibilities. *Computer Law & Security Review*, 50, 105833.

dat niet te doen). Daarnaast kan het systeem natuurlijk ook onderpresteren, bijvoorbeeld omdat het in de praktijk minder goed werkt bij bepaalde groepen burgers of omdat het niet voldoende is getraind op veranderende omstandigheden in de buitenwereld.

Er moet dan ook een governance structuur zijn die toezicht houdt op de processen waarin mens en AI samenwerken. Hierbij wordt aangeraden om te kijken hoe dit toezicht zoveel mogelijk opgenomen kan worden in de bestaande *governance* sfeer. Schuw hierbij niet gedetailleerd vast te leggen hoe de taakverdeling tussen gebruiker en systeem is geregeld en wanneer en hoe medewerkers bij gebruik van de Belbot hun discretionaire ruimte in kunnen vullen. Het uitvoeren van een DPIA kan een goed middel zijn om hier beter inzicht in te verkrijgen (Lazcoz en de Hert 2023).

Geïntensiveerd toezicht Autoriteit Persoonsgegevens

Er is bekendgemaakt dat de Belastingdienst vijf jaar onder geïntensiveerd toezicht van de AP zal staan, mede naar aanleiding van recente berichten over de inzet van Risico Analyse Modellen. Dit toezicht houdt onder meer in dat begeleiding wordt geboden bij het duurzaam verbeteren van de bescherming van persoonsgegevens. **Nu de AP ook aangewezen is als de algoritmetoezicht-houder raden wij de adviesvrager aan om dit toezicht te zien als een kans om actief met de AP in contact te treden over onder meer de juridische aspecten van de Belbot.** De Belastingdienst kan gebruik maken van het toezichtpalet dat middels dit geïntensiveerde toezicht aangeboden wordt om in gesprek te gaan over aspecten waar nu nog onduidelijkheid over bestaat.

Het is de mening van de Adviescommissie dat het aan de Belastingdienst zelf is om te bepalen hoe hun medewerkers technologie als de Belbot inzetten. Omdat de Belbot wellicht ook goed kan documenteren lijkt het zinvol om de technologie breed in te zetten en zo te voorkomen dat er kwalitatief verschillende dossiers ontstaan. Relevant is dat de dienst voldoende inspanning verricht om medewerkers effectief te trainen in het gebruik van de technologie. De vraag raakt de kop “Engagement” in het WRR Rapport Opgave AI. De organisatie zou de medewerker moeten meenemen bij de ontwikkeling en implementatie van de Belbot en op die manier ook een community van expert users opbouwen die de Belbot helpen verbeteren en ontwikkelen. Dat kan de medewerkers ondersteunen in het effectief gebruik maken van de technologie.

De vraag of de Belbot alleen algemene vragen mag beantwoorden of ook persoonlijke fiscale vragen, valt terug op het advies dat eerder gegeven is in dit adviesrapport, namelijk om voorzichtig te werk te gaan en de implementatie van een GenAI ondersteuningssysteem gefaseerd te laten plaatsvinden. Concreet betekent dit om eerst te beginnen met vragen van algemene aard (standaardvragen) zonder het gebruik van persoonsgegevens en pas daarna de koppeling te maken met het gebruik van persoonsgegevens uit verschillende systemen, indien de resultaten van de inzet naar verwachting zijn. In een later stadium van de implementatie zou geëxperimenteerd moeten worden met de inzet van de Belbot zodat servicemedewerker de mogelijkheid krijgt om via de Belbot persoonlijke gegevens van de beller te raadplegen die volgens het systeem nodig zijn voor de beantwoording van de vraag. Het verwerken van persoonlijke gegevens is inherent aan de processen die de medewerker uitvoert. Maar hierbij moet altijd gelden dat de juiste waarborgen genomen zijn (zoals het controleren van een juiste werking van de Belbot).

Of het systeem ook de mogelijkheid onder voorwaarden moet bieden om informatie van een andere belastingplichtige te raadplegen (bv. bij nabestaande of belastingadviseur) kan *a priori* moeilijk worden beantwoord omdat dit vooruit loopt op toekomstige operationele mogelijkheden.

(No) Human in the loop

Uit de adviesvraag blijkt dat de adviesvrager overweegt om een GenAI ondersteuningssysteem autonoom te laten opereren bij goed afgebakende taken. Dit betreft functionaliteiten waarbij de Belbot zelfstandig voorbereidende handelingen uitvoert, zoals het opzoeken van relevante gegevens op basis van een ingevoerd BSN-nummer of het geautomatiseerd doorverbinden naar de juiste medewerker op basis van een ingesproken vraag. Het autonoom opereren van de Belbot roept echter verschillende ethische en praktische vragen op. Enerzijds kan een dergelijke toepassing de dienstverlening versnellen en de werklust voor servicemedewerkers verlichten door hen beter voorbereid het gesprek te laten starten. Anderzijds moeten er duidelijke kaders worden vastgesteld om te waarborgen dat de chatbot

geen beslissingen neemt die buiten zijn mandaat vallen en dat de privacy- en gegevensbescherming van burgers gewaarborgd blijven.

Een belangrijke overweging is de mate van autonomie die de chatbot mag hebben bij het verzamelen en interpreteren van gegevens. In hoeverre kan en mag een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning zelfstandig gegevens ophalen en verwerken voordat een menselijke medewerker betrokken wordt? Daarnaast speelt de betrouwbaarheid van spraakherkenning en kennisbanken een cruciale rol. Het correct koppelen van vragen aan onderwerpen en het doorverbinden naar de juiste afdeling vereist een nauwkeurige werking van de onderliggende technologie om misinterpretatie en foutieve doorverwijzingen te voorkomen. Deze technologie is (nog) niet onfeilbaar.

3.6. Autonomie en afgebakende taken

Wat zijn de randvoorwaarden en ethische afwegingen rondom het autonoom opereren van de Belbot binnen goed gedefinieerde taken? Onderzocht wordt onder welke voorwaarden een dergelijke toepassing verantwoord kan worden ingezet, welke waarborgen nodig zijn om de betrouwbaarheid te garanderen en hoe de interactie tussen AI en menselijke medewerkers optimaal kan worden vormgegeven.

Visie van de Adviescommissie

De Adviescommissie acht het acceptabel als de Belbot autonoom opereert bij goed afgebakende taken. Hierbij moet wel worden nagedacht over bijvoorbeeld een controlevraag door de medewerker (e.g., laatste cijfer of korte herhaling). Het zou kunnen dat de Belbot-functionaliteit minder goed werkt voor een bepaalde groep bellers (bijvoorbeeld oudere mensen die minder verstaanbaar praten, of mensen die in een luidruchtige omgeving zijn of wonen). Daarnaast is het van belang dat er sprake is van domeinexpertise bij de medewerkers van de Belastingdienst, zodat zij in staat zijn om de beoordeling te maken wanneer je wel of niet een GenAI-systeem inzet. Als gesteld moet er ruimte blijven om af te wijken van het advies van de Belbot en dat kan het beste bereikt worden door de medewerkers voldoende professionele ruimte te bieden. **Het is belangrijk om van tevoren over deze kwetsbaarheden na te denken en mitigaties te bedenken (bijvoorbeeld door deze groepen al vroeg in het menu een controlevraag te stellen, waardoor bijvoorbeeld de audiokwaliteit vastgesteld kan worden).**

Autonomie

Hierbij dient een noot geplaatst te worden dat dergelijke inzet een opmaat zou kunnen zijn tot een toekomst waarin de Belbot bepaalde vragen compleet autonoom afhandelt, zonder menselijke tussenkomst, of dat er alleen dan geëscaleerd wordt naar een medewerker wanneer de Belbot geen of geen passend antwoord kan geven. In een dergelijke situatie kan worden voorzien dat er een kloof ontstaat waarbij alleen de meer digitaal geletterden of volhardende bellers menselijke service zouden kunnen krijgen. Er moet te allen tijde een duidelijk pad zijn om een menselijke medewerker te kunnen spreken, zodat het nooit zo kan zijn dat menselijke hulp en service slechts voor bepaalde groepen is weggelegd.

Er is bij het gebruik van de Belbot door de medewerkers van de Belastingdienst een bepaalde scepsis nodig om de resultaten (output) van de Belbot niet als “foutloos” en “zonder vooroordeel” te lezen. Net als bij het advies dat de Adviescommissie heeft uitgebracht rondom de bias- en fairnesstoetsing aan DF&A, is hier ook essentieel dat de “human in the loop” niet slechts symbolisch is, maar competent genoeg om mogelijke (door het algoritme veroorzaakte) discriminatie of onjuistheden in de beantwoording van de vragen te herkennen. Daarnaast dient deze ‘human in the loop’ over de capaciteit en het mandaat te beschikken om adequaat te kunnen reageren en moet deze ondersteund worden door processen om dit mogelijk (en bij voorkeur makkelijk) te maken. Algemene vaardigheden op het gebied van data en AI literacy, ethiek, en aandacht voor de sociale impact zijn hiervoor uiterst relevant.

Afgebakende taken

Er zijn diverse ontwikkelingen op het gebied van AI, zoals onder andere de inzet van *agentic* AI of Chain-of-Retrieval Augmented Generation²⁰ waarbij AI *agents* een goed afgebakende taak kunnen uitvoeren.

20 Chain-of-Retrieval Augmented Generation, Cornell University: <https://arxiv.org/abs/2501.14342>

Dat zegt weinig over of het daadwerkelijk een goed afgebakende taak is en het zegt weinig over de kwaliteit van de uitkomst. Het gevaar is dat deze prestaties van een GenAI ondersteuningssysteem die afgebakende taken naar alle waarschijnlijkheid goed uitvoert, tot een generieke goedkeuring van praktijken kan leiden, waarbij de kwaliteit voor bredere toepassingen niet gegarandeerd zijn. Als alleen de individuele en afgebakende taken worden beoordeeld op prestaties en juistheid, hoe zit het dan met het complete advies dat afgegeven wordt door de servicemedewerker die gebruik maakt van een GenAI ondersteuningssysteem? Er dient daarom niet alleen op goed afgebakende taken, maar ook op het geheel bereidheid te zijn bij de Belastingdienst om het functioneren van de Belbot te monitoren en te corrigeren indien nodig.

De Adviescommissie is kritisch over het woord ‘afgebakend’ omdat hierbij de mogelijkheid kan bestaan dat dit zou kunnen leiden tot een *accountability sink*. *Accountability sinks* zijn structuren die de gevolgen van een beslissing absorberen of verhullen, zodat niemand er rechtstreeks verantwoordelijk voor kan worden gehouden. Op het moment dat er sprake is van een goed functionerende Belbot, beoordeeld op losse en afgebakende taken, waar de fiscale dienstverlening niet als geheel als product gezien wordt, kan er sprake zijn van het verschuiven van de verantwoordelijkheid van het afgegeven fiscale advies. De crux in deze vraag is het woord ‘afgebakend’ dat een flexibele en rekbare definitie kan hebben. Een slechts beknopt en positief antwoord van de Adviescommissie zou hier de zorgvuldigheid kunnen ondermijnen. Het principiële antwoord van de Adviescommissie is dan ook dat de Belbot zeker ingezet kan worden voor afgebakende taken, maar dat deze inzet wel goed gewaarborgd moet zijn en dat duidelijk gedefinieerd is welke vragen de Belbot zelfstandig zou mogen beantwoorden en welke vragen de servicemedewerker voor zijn of haar rekening neemt. De Adviescommissie adviseert daarom om het begrip ‘afgebakend’ nader te definiëren met oog voor de bewezen functionaliteit van de Belbot, het iteratieve proces van validatie en mogelijk nodige correcties.

3.7. Kaders en regelgeving

Deze paragraaf schetst de belangrijkste kaders en regelgeving die relevant zijn bij de inzet van chatbots in de publieke sector. Daarbij wordt ingegaan op de juridische verplichtingen, ethische randvoorwaarden en de stappen die nodig zijn om AI op een verantwoorde manier te implementeren binnen een overheidsorganisatie. Hoewel deze technologie de dienstverlening efficiënter en toegankelijker kan maken, moet de implementatie zorgvuldig worden afgestemd op bestaande wettelijke en ethische kaders. Overheidsorganisaties dienen bij de introductie van AI-gestuurde chatbots niet alleen rekening te houden met technologische en operationele aspecten, maar ook met de geldende regelgeving en maatschappelijke waarden.

Een van de belangrijkste juridische kaders op dit gebied is de Verordening Kunstmatige Intelligentie (AI Act) van de Europese Commissie. Deze wetgeving classificeert AI-systemen op basis van risiconiveaus en stelt strikte eisen aan systemen die in de publieke sector worden ingezet. Chatbots die in direct contact staan met burgers kunnen onder deze regelgeving vallen, wat betekent dat transparantie, uitlegbaarheid en toezicht op de werking van het systeem gewaarborgd moeten worden.

Daarnaast is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een cruciale leidraad bij het ontwikkelen en implementeren van chatbots. Omdat dergelijke systemen vaak persoonsgegevens verwerken – zoals naam, BSN of fiscale gegevens – moeten overheidsinstanties zorgen voor een rechtmatige grondslag voor verwerking, minimale gegevensverwerking en adequate beveiligingsmaatregelen. Het principe van privacy-by-design en by default moet worden toegepast om de rechten van burgers te beschermen.

Naast juridische normen spelen ook ethische uitgangspunten een grote rol. Het gebruik van AI binnen de overheid moet transparant, controleerbaar en inclusief zijn. Dit betekent dat burgers moeten weten wanneer ze met een AI-gestuurde chatbot communiceren, dat er altijd een mogelijkheid moet zijn om over te schakelen naar menselijke ondersteuning en dat er mechanismen aanwezig zijn om eventuele fouten of bias in de chatbot tijdig te signaleren en corrigeren.

De Adviescommissie is positief over de initiatieven die al door de adviesvrager zijn ondernomen en het voornemen om bij overheidstoepassingen van GenAI, zoals de Belbot, een toetsing te doen op basis van de geldende wetgeving en beschikbare instrumenten. Hiervoor is het gebruik van het IAMA-framework

en de toetsing aan de grondrechten van betrokkenen een goed middel. Aanvullend is er een voorlopige richtlijn die richting geeft aan de inzet van GenAI bij overheidsdiensten en zijn binnen twee jaar bedrijven en overheidsinstellingen ook verplicht om high-risk AI-toepassingen aan de AI Act te toetsen. Ter aanvulling op bovenstaande voert de adviesvrager ook eigen analyses uit en wisselt actief kennis uit in interne en interdepartementale werkgroepen rond de visievorming op generatieve AI.

De Adviescommissie moedigt al deze initiatieven ten zeerste aan. Daarbij wil de Adviescommissie de adviesvrager ook attenderen op het feit dat er gebruik gemaakt kan worden van De Ethische Data Assistent (DEDA²¹) om in onderlinge samenwerking met fiscale specialisten, techneuten en andere belanghebbende partijen ethische problemen in de Belbot te herkennen. Bij DF&A is er intern ook een Ethisch Assessment ontwikkeld dat kan helpen bij het beoordelen van de inzet van algoritme in relatie tot de Belbot. De Adviescommissie adviseert daarom ook om gebruik te maken van interne toetsingen om tot een goed afgewogen kader te komen bij de implementatie van de Belbot.

21 <https://deda.dataschool.nl/>

Appendix A: Overzicht vragen uit advies

1. Hoofdvraag

Is het acceptabel om servicemedewerkers bij de Belastingtelefoon te laten bijstaan door een op Generatieve AI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning?

- a) Welke objectieve toetsingscriteria zijn bij deze afweging van belang? We verzoeken de adviescommissie om dit voor onderstaande vier Belbot-toepassingen toe te lichten.
 - i. Het efficiënter afhandelen van een inkomend gesprek door automatisch opzoeken, combineren en interpreteren van gegevens en fiscale wetten en regelingen, zodat de servicemedewerker minder tijd kwijt is aan informatie verzamelen en meer aandacht kan besteden aan de duiding van de vraag en de interactie met de beller.
 - ii. Het consistentere en meer gepersonaliseerd beantwoorden van de vragen die binnenkomen bij de Belastingtelefoon, doordat de Belbot gebruik maakt van een gevalideerde kennisbank en (desgewenst) de al beschikbare gegevens uit het klantdossier, en in staat zou zijn om op basis hiervan juiste, begrijpelijke en gepersonaliseerde antwoorden te produceren.
 - iii. Het realiseren van de mogelijkheid om de adviezen die de bellers van de Belastingtelefoon van een servicemedewerker ontvangen na het gesprek geautomatiseerd in schriftelijke vorm beschikbaar te stellen, inclusief de juridische onderbouwing van deze adviezen (door de gebruikte gegevens en fiscale regels te vermelden).
 - iv. Het trainen van nieuwe servicemedewerkers, die via het dialoogsysteem leren welke informatie ze moeten uitvragen en hoe ze hiermee tot een juist antwoord kunnen komen, maar ook voor de verbreding van de inzetbaarheid van bestaande servicemedewerkers.
- b) Hoe verhoudt de inzet van Generatieve AI, en meer specifiek ondersteuning van servicemedewerkers door de Belbot, zich tot de kernwaarden bij de dienstverlening door medewerkers van de Belastingdienst (verantwoordelijkheid, geloofwaardigheid, zorgvuldigheid)? Welke voorwaarden moeten specifiek aandacht krijgen om deze techniek te kunnen benutten?²²
- c) Wat betekent de inzet van Belbot voor het vertrouwensbeginsel als Belbot ook gebruik mag maken van persoonsgegevens? Hangt dit af van de implementatiewijze, en zo ja, is de voorgestelde RAG-methodiek voor de benutting van de al bekende en extra verstrekte persoons- en dossiergegevens een betere aanpak dan verwerking van de persoonsgegevens via een LLM-gebaseerde chat-dialoog (waar een platform als ChatGPT toe uitnodigt)?
- d) Hoe verhoudt de inzet van Generatieve AI bij de Belastingtelefoon zich tot de centrale waarden uit de Uitvoerings- en handavingsstrategie van de Belastingdienst (doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en menselijke maat c.q. recht doen aan de belangen van burgers en bedrijven)? Is het mogelijk om dit te illustreren aan de hand van de Belbot-casus om te reageren op een verzoek tot kortlopend uitstel van betaling of verlenging van de betalingsregeling?
- e) In hoeverre passen de eerder beschreven Belbot-toepassingen bij de uitgangspunten van de Overheidsbrede Visie Generatieve AI?

Bijkomende vragen

- a) Maakt het voor de beantwoording van de hoofdvraag uit of de Belbot op een intern LLM wordt gebaseerd of dat er sprake is van een gelicenseerde cloudoplossing met goede waarborgen op het vlak van privacybescherming?
- b) Wie zou uiteindelijk verantwoordelijk moeten zijn voor de gegeven antwoorden en maakt het hierbij uit of het om een traditioneel gesprek gaat of een AI-ondersteund gesprek?
- c) In hoeverre zijn onderstaande voorwaarden van invloed op het antwoord op vraag 1?

²² Voor algemene achtergrondinformatie, zie o.a. de Uitvoerings- en Handavingsstrategie (UHS).

- i. Of de medewerker zelf mag beslissen of hij gebruik maakt van de Belbot, ook als dat betekent dat hij minder efficiënt werkt
 - ii. Of de beller er vooraf mee moet instemmen dat het gesprek wordt ondersteund door een digitale assistent die gebruik maakt van Generatieve AI en hierbij de mogelijkheid heeft om voor een terugbelafspraak te kiezen.
 - iii. Of de beller geïnformeerd wordt over de voor- en nadelen van zijn keuze, met de mogelijkheid dat de keuze voor Belbot met extra voordelen wordt gestimuleerd (zoals een snellere en betrouwbaardere beantwoording van zijn vragen).
 - iv. Of Belbot alleen algemene vragen beantwoordt of ook persoonlijke fiscale vragen (waar mogelijk op basis van eerdere geregistreerde klantgegevens).
 - v. Of de medewerker de mogelijkheid krijgt om via de Belbot persoonlijke gegevens van de beller te raadplegen die volgens het systeem nodig zijn voor de beantwoording van de vraag.
 - vi. Of het systeem ook de mogelijkheid biedt onder voorwaarden informatie van een andere belastingplichtige te raadplegen (bv. bij nabestaande of belastingadviseur).
- d) Is het acceptabel als de Belbot autonoom opereert bij goed afgebakende taken (bijvoorbeeld alvast gegevens opzoeken bij het BSN-nummer dat de beller via het belmenu heeft ingevoerd, als basis voor het gesprek met de servicemedewerker), of het doorverbinden naar de juiste persoon (bijv. op basis van een ingesproken vraag die via spraakherkenning wordt gekoppeld aan een kennisbank voor het koppelen van vragen aan onderwerpen)?
- e) Is het wenselijk om de inhoud van de AI-ondersteunde gesprekken te bewaren voor analysedoelen, en hoe wegen de volgende punten mee in het antwoord op deze vraag?
- i. Of alle gesprekken worden vastgelegd ten behoeve van kwaliteitsbewaking en trainingsdoeleinden, zodat de antwoorden kunnen worden gevalideerd/verbeterd.
 - ii. Of de beller expliciet toestemming kan geven voor het hergebruik van zijn informatie voor het geanonimiseerd bijtrainen van het systeem (wat een verdergaande toepassing is dan het bijtrainen van de servicemedewerker).
 - iii. Of de beller standaard een schriftelijke bevestiging kan opvragen van het verstrekte advies, inclusief gebruikte gegevens en fiscale onderbouwing.
 - iv. Dat de transparante onderbouwing van het antwoord (gebaseerd op duidelijk gespecificeerde bronnen en gegevens) een reden kan zijn om de Belbot in te voeren.
- f) Zijn er nog andere ethische aspecten die voor of tegen de inzet van de Belbot pleiten, ook gezien de uitgangspunten van de Overheidsbrede visie Generatieve AI?
- g) Komt er een moment dat we deze adviesvraag aan Belbot of een andere door Generatieve AI ondersteunde Chatbot kunnen stellen als representant van de huidige adviescommissie?

Appendix B: Toelichting vindplaats antwoord per vraag

Vindplaats antwoorden per vraag

Paragraaf	Vragen
3.2. Randvoorwaarden en verantwoorde implementatie	1a ii, 1c, 2c iii, 2 e ii, 2 e iii, 2e iv, 2f
3.3. Kernwaarden, principes en ethische uitdagingen	1b, 1d, 2f
3.4. Technologische overwegingen	1a, 1a i, 1a iii, 2a, 2e i, 1a iv
3.5. Het gebruik van de discretionaire ruimte en biaswaakzaamheid	2b, 2c i, 2c iv, 2c v, 2c vi
3.6. Autonomie en afgebakende taken	2d
3.7. Kaders en regelgeving	2c ii, 2c vi, 2f

De vraag (1e)

“In hoeverre passen de eerder beschreven Belbot-toepassingen bij de uitgangspunten van de Overheidsbrede Visie GenAI?”

De commissie van mening is dat deze vraag een toetsingsvraag is. De Adviescommissie geeft geen advies over ethische aspecten en is geen toetsingscommissie.

De vraag (2g)

“Komt er een moment dat we deze adviesvraag aan Belbot of een andere door Generatieve AI ondersteunde Chatbot kunnen stellen als representant van de huidige adviescommissie?”

Deze vraag is bewust niet beantwoord in het advies zelf. De dag dat adviesvragen aan een Belbot of een andere door een op GenAI gebaseerd systeem voor dialoogondersteuning gesteld kunnen worden, waarbij deze kan dienen als een soort representant – en hiermee feitelijk als een soort van vervanging zou kunnen optreden - van de huidige Adviescommissie is een dag waarbij de Adviescommissie vaststelt dat er sprake is van een technologische singulariteit of ook wel het bereiken van *Artificial General Intelligence* (AGI). Tot dan zullen de leden van de Adviescommissie zich blijven inzetten om van toevoegde waarde te zijn.

Appendix C: Technische toelichting

Adviesvraag

Opbouw en randvoorwaarden Belbot

Het basisidee van de Belbot is dat deze de servicemedewerker tijdens het gesprek kan ondersteunen met het opzoeken en klaarzetten van informatie en zo bijdraagt aan een snellere afhandeling en een betere verantwoording.

Belbot moet in het algemeen kunnen helpen bij de beantwoording van vragen die betrekking hebben op fiscale processen en toegestuurde brieven, bijvoorbeeld welke mogelijkheden de belastingplichtige heeft. Hierbij moet de servicemedewerker zelf beoordelen wat hij mag meedelen en hoe hij dit formuleert. In een conceptlab wordt een demo-versie van de Belbot ontwikkeld met deze beoogde kenmerken:

- Binnenkomende vragen classificeren en routeren;
- Uit actuele procesdocumentatie afleiden wat de benodigde gegevens voor het antwoord;
- Deze gegevens ophalen uit het klantdossier en kan delen met de servicemedewerker;
- De ontbrekende informatie opvragen via de servicemedewerker of een belmenu;
- Een correcte conclusie trekken uit deze gegevens op basis van een redenering (met expliciete regels) die controleerbaar is voor de servicedeskmedewerker (en de beller);
- Een passend antwoord formuleren;
- Het via de telefoon verstrekte antwoord aansluitend ook (onder nader te bepalen; voorwaarden) in schriftelijke vorm beschikbaar stellen.

De Belbot is opgebouwd uit twee geïntegreerde componenten, waartussen gegevensverkeer mogelijk is:

1. Een op een LLM (Large Language Model) gebaseerd RAG-systeem (Retrieval Augmented Generation, voor het opsporen van relevante contextinformatie in een interne tekstgebaseerde kennisbank) specifiek voor het beantwoorden van vragen die binnenkomen bij de Belastingtelefoon. De kern bestaat uit het Embedding Model, dat ervoor zorgt dat de kennis uit interne documenten (Eigen Data) gestructureerd (als informatievektor) in de Vector Database wordt vastgelegd. De gebruikersvragen worden op dezelfde wijze in informatievektoren omgezet, waarna via een similarity-analyse gekeken wordt welke interne documenten het beste bij de vraag passen. Die bronnen moet het LLM als basis nemen voor de aanmaak van passende antwoorden voor de servicemedewerker, zodat die de beller juist te woord kan staan.
2. Een dashboard waarin de juiste klantgegevens en informatiebronnen gekoppeld worden om de dialoogondersteuning persoonsgebonden te maken. Dit Dashboard communiceert met de gebruikersinterface voor de RAG voor input en het tonen van de antwoorden van het systeem.

Omdat de adviesvrager het van groot belang vindt een verantwoorde Belbot neer te zetten, wordt onder meer met de volgende randvoorwaarden rekening gehouden:

1. Betrouwbaarheid: gebruik van alleen interne bronnen, vermelding van de gebruikte bronnen, altijd in interactie met de servicemedewerker; medewerker houdt de leiding.
2. Kwaliteitsbewaking: door casusgebaseerd te werken kan de respons van het systeem goed worden gevalideerd en wordt hallucinatie voorkomen; via logging van de chatdialoog en onderliggende systeemstappen is doorlopende kwaliteitsbewaking mogelijk.
3. Privacy: geen data-uitwisseling met de cloud; er wordt gebruik gemaakt van een lokale installatie van het taalmodel (LLM), te gebruiken binnen een afgeschermd omgeving.
4. Persoonlijke adviezen: koppeling met klantdossier, er wordt niet meer informatie opgehaald dan nodig.
5. Uitlegbaar en reproduceerbaar door vastlegging van chathistorie en onderliggende stappen; klant kan desgewenst een afschrift van het advies ontvangen.

6. We kiezen een LLM dat zich aan open source principes houdt en voor zover bekend zonder uitbuiting (i.e. inzet onderbetaald personeel) en copyrightscheiding tot stand is gekomen.
7. Energieminimalisatie: het ingezette LLM gebruikt niet meer energie dan noodzakelijk om de voorgelegde vraag te kunnen beantwoorden (o.a. klein LLM, hergebruik eerdere query's).

Output metriekeken voor Belbot

Er zijn specifieke metriekeken die relateren aan de output²³ van de Belbot. Er zijn open-source *frameworks* zoals Holistic Evaluation for Language Models (HELM)²⁴ en Ragas²⁵ die helpen om een volledige evaluatie te doen van een model en metriekeken geven voor onderstaande concepten:

- Source transparency: percentage van het rapport dat onderbouwd wordt door bronnen.
- Relevance & Recall (information retention): hoeveel van de geregistreeerde informatie uit het gesprek (zowel gebruikersinformatie als gegeven adviezen) komt terug in het rapport?
- Faithfulness/Diversity: hoeveel variatie zit er in het rapport? In hoeverre overlapt het met de gegevens in het systeem?
- Fluency & Coherence: hoe grammaticaal correct en natuurlijk is het rapport? Is er een logische flow van het rapport en is het consistent?
- Juistheid van vertalingen, bijvoorbeeld met de BLEU-metrieke²⁶.

23 Output: in dit geval het resultaat gegenereerd door de BelBot, wat gebruikt wordt ter ondersteuning van de medewerker.

24 <https://crfm.stanford.edu/helm/>

25 <https://docs.ragas.io/en/stable/>

26 Voor een overzicht van verschillende toetsingscriteria en toepassingen – waaronder BLEU, zie <https://cloud.google.com/vertex-ai/generative-ai/docs/models/determine-eval#bleu>

Appendix D: Over de Adviescommissie Analytics

Het ministerie van Financiën heeft de onafhankelijke Adviescommissie Analytics (verder: de Adviescommissie) ingesteld voor de Belastingdienst, Dienst Toeslagen, Douane en het kerndepartement om haar kritische blik te versterken en bij te dragen aan een lerende organisatie. Het doel van de Adviescommissie is bijdragen aan een meer verantwoorde omgang met data-analyse, algoritmes, risicomodellen en artificiële intelligentie. De Adviescommissie adviseert in brede zin vanuit de vijf perspectieven die de Algemene Rekenkamer (AR) in haar rapport 'Aandacht voor algoritmes' als toetsingskader heeft meegegeven.

Voordat adviesvragen worden gesteld aan de Adviescommissie, worden deze intern voorbereid door een brede expertgroep, afkomstig van het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. Een adviesvraag kan gericht zijn op hoe data en *Analytics* ingezet kan worden in een nieuwe context met daarbij de nadruk op ethische en sociale aspecten.

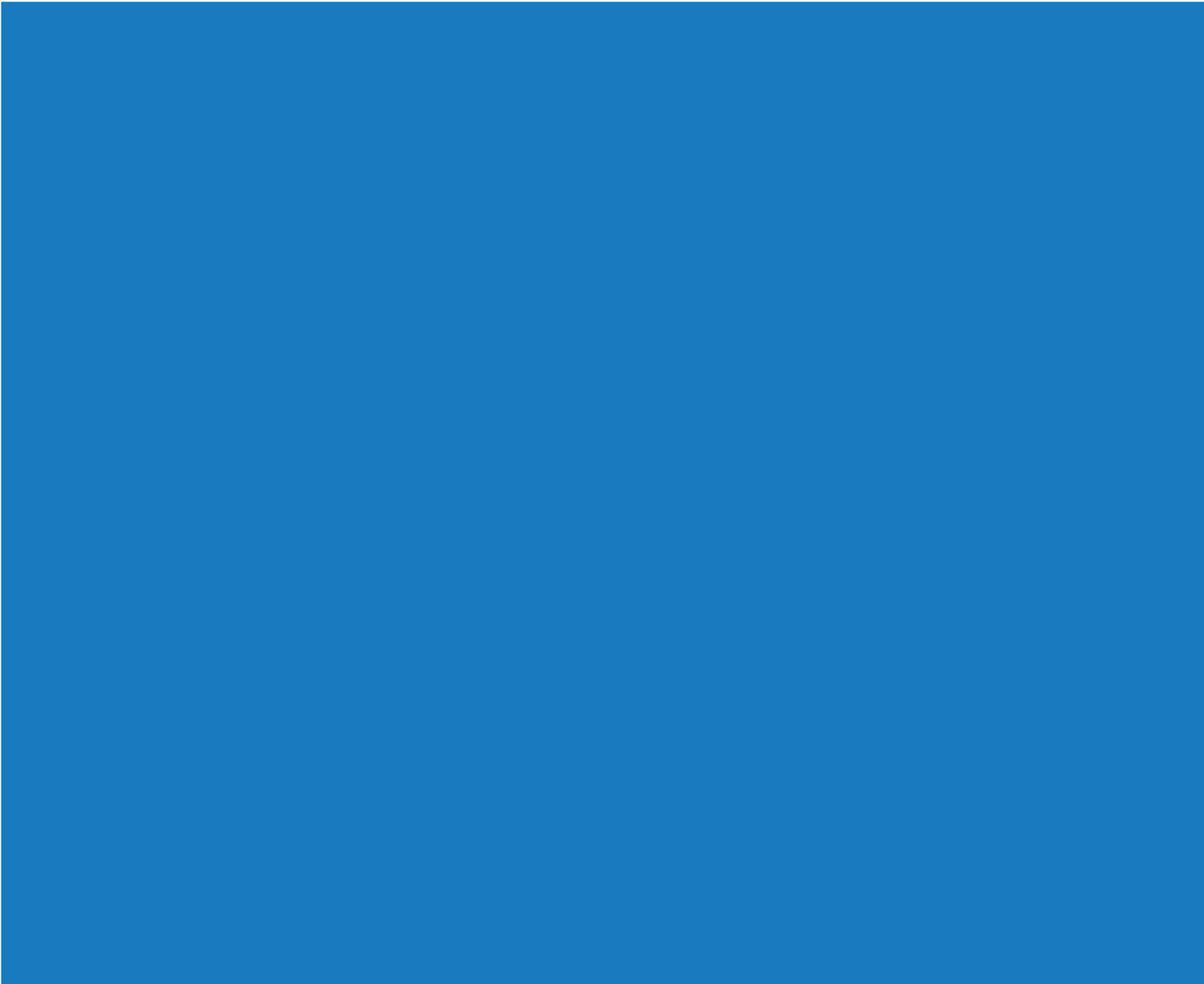
Voor wat betreft de werkwijze staat het voeren van dialoog centraal. De Adviescommissie is nadrukkelijk geen onderzoeks- of toetsingscommissie.

De leden van de Adviescommissie betreffen:

- prof. dr. E.H.L. Aarts (Emile) - voorzitter
- prof. dr. S. Bhulai (Sandjai)
- prof. dr. P.J.J. van Geest (Paul)
- prof. dr. M.J. van den Hoven (Jeroen)
- mr. F.C. van der Jagt (Friederike, lid tot 28-02-2025)
- prof. dr. E.L.O. Keymolen (Esther)
- dr. P. Prüfer (Patricia)
- dr. M.T. Schäfer (Mirko)
- dr. A. van Wissen (Arlette)

Procesverloop beantwoording adviesvraag

Begin augustus 2024 heeft de adviesvrager de adviesvraag gepresenteerd en toegelicht aan de Adviescommissie met ruimte voor verklarende en verdiepende vragen van de Adviescommissie. Ter vergadering is voor de behandeling van de adviesvraag een subcommissie ingesteld, bestaande uit Sandjai Bhulai, Paul van Geest, Mirko Schäfer en Arlette van Wissen. De subcommissie is op 27 september online bijeengekomen voor een eerste inhoudelijke bespreking van het ingediende advies. Daarna is de Adviescommissie Analytics fysiek bijegekomen op 7 oktober tijdens een openbare vergadering te 's-Hertogenbosch en hierbij is het advies ook mondeling besproken. Er hebben daarna drie subcommissie-vergaderingen online plaatsgevonden om de inhoud van het advies vorm te geven, te weten op 6 november, 4 december en 22 januari. Op maandag 10 februari stond de volgende openbare vergadering te 's-Hertogenbosch van de voltalige Adviescommissie gepland en is het conceptadvies *GenAI Belbot* besproken met alle leden. Beide Rapporteurs zijn vanaf het begin betrokken geweest bij het opstellen van het advies en hebben goed naar de leden van de Adviescommissie geluisterd en op basis daarvan een advies geschreven. Met de input is de rapporteur aan de slag gegaan en op 26 maart is de subcommissie online bijeen geweest om te bespreken. Na een schriftelijke ronde en een feitelijke check door de adviesvrager is het definitieve concept geagendeerd in de vergadering van de Adviescommissie op 14 april.





Rijksoverheid

Visie op AI ministerie van Financiën

Visie op AI ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën heeft al meer dan 200 jaar dezelfde missie: samen werken aan een financieel gezond Nederland. Hoewel deze missie onveranderd blijft, is de wereld waarin we opereren in constante beweging. De samenleving en de politiek stellen steeds hogere verwachtingen aan ons werk, zoals meer transparantie, efficiency, effectieve samenwerking en daadkracht. Om hieraan te voldoen en onze rol in een snel veranderende wereld optimaal te vervullen, moeten we ons continu aanpassen en ontwikkelen. Deze dynamiek vormt de basis voor onze rol als organisatie en als ambtenaren.

Artificiële Intelligentie (AI)¹, waaronder generatieve AI², biedt ons kansen om deze uitdaging niet alleen het hoofd te bieden, maar ook onze organisatie toekomstbestendig te maken, aantrekkelijk te zijn en blijven voor medewerkers en de strategische doelen van het ministerie van Financiën te behalen. Tegelijkertijd moeten we ons bewust zijn van de risico's die gepaard gaan met de inzet van AI. Als ministerie van Financiën hebben wij een grote verantwoordelijkheid om AI zorgvuldig en verantwoord in te zetten. Zonder een gezamenlijke visie lopen we het risico om niet met de gehele organisatie dezelfde kant uit te gaan. Een gezamenlijke visie helpt onze krachten te bundelen en mogelijkheden en kansen van AI optimaal te benutten. AI is van ons allemaal en iedereen draagt hieraan bij.

Wat verstaan we onder AI?

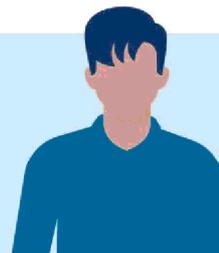
Voor de definitie van AI sluiten we aan bij de definitie vanuit artikel 3.1 van de AI Act: "AI-systeem": een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen.

AI is niet nieuw

De term Kunstmatige of Artificiële Intelligentie is niet nieuw. In 1956 wordt de term Artificiële Intelligentie (AI) officieel toegekend aan een nieuw vakgebied. Na de start met AI op basis van computer science, brak machine learning door rond het millennium en deep learning in het vorige decennium. Eind 2022 kwam de opkomst van Large Language Models (LLM's) en Generatieve AI, gericht op het creëren van nieuwe inhoud zoals tekst, afbeeldingen, muziek of video's. Sinds de lancering van ChatGPT eind 2022 maakt AI onderdeel uit van het dagelijks leven van veel mensen. Ook binnen het ministerie van Financiën is AI niet nieuw. Klassieke AI (algoritmes en machine learning) passen we al jaren toe in o.a. toezicht en dienstverlening bij de Belastingdienst. Generatieve AI vindt momenteel veelal op experimentele schaal plaats. Daarbij is onderscheid te maken tussen generatieve AI waarin algemeen toegankelijke gegevens gebruikt worden die geen vertrouwelijke of persoonlijke informatie bevatten (bijvoorbeeld het laten schrijven van een vacaturetekst) en generatieve AI waarin gevoelige informatie van belastingplichtigen gebruikt wordt. Dit laatste vereist extra maatregelen om zorgvuldig werken te garanderen.

P-gv. - ondernemer

Vroeger had ik een ingewikkelde administratie. Nu houdt mijn AI-agent alles bij en vult die alles wat de Belastingdienst niet weet voor me in. Dan hoef ik alleen nog even te controleren of het allemaal klopt. Waar de verschillen zijn geeft de agent netjes aan. Inclusief alle uitleg hoe het in elkaar steekt. Ik heb mijn eigen aangifte nog nooit zo goed begrepen en ik ben ook nooit meer te laat.



¹ Voor de definitie van AI sluiten we aan bij de definitie vanuit artikel 3.1 van de AI Act: "AI-systeem": een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen.

² Generatieve AI is een specifieke tak binnen AI. Generatieve AI is gericht op het creëren van nieuwe inhoud, zoals tekst, afbeeldingen, muziek of video's. Generatieve AI maakt gebruik van wiskundige modellen om originele en unieke output te genereren op basis van de input die het ontvangt. Voorbeelden zijn taalmodellen zoals ChatGPT, die tekst genereren, of beeldgenererende modellen.

Met verantwoorde AI willen wij de medewerkers optimaal ondersteunen in hun werk

AI is geen doel op zich, maar een middel om complexe uitdagingen aan te pakken. AI is een onmisbare bouwsteen voor het ministerie van Financiën. Het stelt ons in staat om processen te verbeteren, werk inzichtelijker en eenvoudiger te maken en daardoor meer waarde te leveren aan de samenleving. Het maakt o.a. de IV-voortbrenging efficiënter, assisteert bij het beheer van het complexe IV-landschap en het is noodzakelijk voor de beveiliging van onze gegevensverwerking.

Gegeven de druk op de arbeidsmarkt en de groeiende personeelstekorten, worden we als ministerie genoodzaakt om onze werkzaamheden in de toekomst efficiënter en mogelijk met minder mensen uit te voeren. Om deze uitdaging het hoofd te bieden, kan AI een belangrijke rol spelen in het ondersteunen en vereenvoudigen van processen. AI ondersteunt bij het toewerken naar een efficiënte organisatie waarin werkplezier en vakmanschap een centrale rol hebben.

Met AI ondersteunen wij de medewerkers optimaal in hun werk. Door de verantwoorde inzet van AI worden werkzaamheden inzichtelijker en eenvoudiger. Hierdoor kunnen medewerkers zich richten op de kern van hun vak en hier voldoening uit halen, ten behoeve van een optimale bijdrage aan de maatschappelijke opdracht van het ministerie van Financiën.

Wij bouwen aan een toekomst waarin AI een belangrijke rol speelt voor onze medewerkers, burgers, bedrijven en de samenleving als geheel

AI ontwikkelt zich continu en daarmee ook de mogelijkheden om er gebruik van te maken. AI biedt niet alleen voor onze medewerkers kansen, maar ook voor onze burgers, bedrijven en de samenleving als geheel. Een groot deel van onze omgeving maakt al gebruik van AI en dit heeft impact op ons werk en onze dienstverlening.

Voor onze medewerkers...

Ondersteunt AI hen in hun dagelijkse werkzaamheden, bijvoorbeeld in het uitvoeren van routinematige taken, het genereren, verzamelen en ontsluiten van kennis en het opstellen van documenten. Door de inzet van AI kunnen we doorlooptijden van werkzaamheden en processen verkorten, zoals ondersteuning bij het analyseren, structureren en voorbereiden van grote hoeveelheden informatie. Dit vraagt om nieuwe kennis en vaardigheden voor onze medewerkers. Onze medewerkers zijn AI-geletterd en -vaardig, toegerust en vertrouwd in het gebruik van AI. Dit helpt hen om zich te richten op de betekenisvolle, inhoudelijke taken die onderdeel uitmaken van hun werk.

Voor burgers en bedrijven...

Biedt AI de mogelijkheid om het ministerie van Financiën beter te (gaan) begrijpen. AI heeft het vermogen om menselijke taal te begrijpen en te reproduceren en kan zo een bijdrage leveren aan heldere communicatie met burgers en bedrijven. AI ondersteunt bij het beantwoorden van vragen, verzamelen van informatie en het vinden van relevante documenten en informatie. AI is daarnaast een hulpmiddel dat binnen uitvoeringsorganisaties gebruikt wordt om uitvoerings- en handhavingstaken te versterken. AI kan dienstverlening intuïtiever en persoonlijker maken en ondersteunt krachtige analyses in toezicht en opsporing.

Voor de samenleving...

Is het ministerie van Financiën transparant in het verantwoord gebruik van AI. Het ministerie van Financiën heeft een actieve rol in het maatschappelijk debat over de ethische kwesties op dit terrein en deelt zijn bevindingen en leerervaringen met zijn omgeving.

Persoonsgegevens - Medewerker Belastingdienst

Ik zit bijna tegen mijn pensioen en heel veel collega's waar ik jarenlang mee heb samengewerkt zijn al weg. Daar komen gelukkig allemaal nieuwe collega's voor terug, maar die weten uiteraard niet zomaar alles. Een aantal jaar geleden is de Belastingdienst gestart met een AI project waarbij kennis van al die oude rotten in het vak bij elkaar is geraapt en beschikbaar is gemaakt in een AI zoekmachine. Ik was eerst erg sceptisch, maar het werkt best wel goed. Geeft mij ook een geruster gevoel als ik straks hier wegga.



Onze AI waarden³

Binnen het ministerie van Financiën werken we op basis van vijf kernwaarden: integer, deskundig, duidelijk, durf en samenwerken. De kernwaarden van het ministerie van Financiën vormen het fundament voor de inzet van AI en bieden richting aan een verantwoorde en effectieve toepassing ervan. Het gebruik van AI vergt, gezien de aard en kenmerken van deze technologie, een aantal uitwerkingen van deze kernwaarden. Deze zijn hieronder beschreven:

AI wordt op een deskundige manier ingezet.

- AI ondersteunt medewerkers en burgers en bedrijven, maar vervangt geen menselijke besluitvorming. Bij de ontwikkeling van AI-systemen heeft de mens de regie. In het gebruik van onze AI-toepassingen borgen we dat de mens in staat is de werking ervan goed te kunnen monitoren.
- We zorgen voor betekenisvolle menselijke tussenkomst (human-in-the-loop) bij de inzet van AI.
- We geven ruimte voor vakmanschap en ondersteunen medewerkers in hun ontwikkeling.
- We streven naar eenvoudige en gebruiksvriendelijke AI-oplossingen.
- We investeren in AI-geletterdheid van onze medewerkers, zodat zij de mogelijkheden en beperkingen van AI begrijpen en deze technologie doelmatig kunnen inzetten.

AI wordt op een integere en duidelijke manier ingezet.

- **Veiligheid:** We zetten AI in op een aantoonbare veilige en verantwoorde manier.
- **Transparantie en uitlegbaarheid:** We zijn open en eerlijk over het gebruik van AI en de beslissingen die we nemen. We zijn helder en transparant in onze communicatie en besluitvorming over het gebruik van AI voor medewerkers en burgers, waardoor het duidelijk is wanneer er sprake is van AI en welke rol het speelt. Burgers en bedrijven moeten kunnen begrijpen hoe AI beslissingen
- **Privacy:** We waarborgen de privacy van burgers, bedrijven en onze medewerkers in al onze AI-toepassingen. We verzekeren een strikte naleving van wet- en regelgeving waaronder de AVG en de AI Act.
- **Ethisch verantwoord:** We zorgen voor eerlijke en rechtvaardige AI-oplossingen. AI moet eerlijk en onpartijdig zijn: AI-systemen mogen geen discriminerende effecten hebben. We beoordelen ethische aspecten en dilemma's bij de inzet van AI.
- **Duurzaam:** We houden rekening met duurzaamheid bij de inzet van AI. De impact van AI op energieverbruik en milieu wordt meegenomen bij de ontwikkeling van AI. We werken toe naar AI oplossingen die minder energie verbruiken, bijvoorbeeld door het gebruik van kleinere taalmodellen.

We tonen durf en stimuleren samenwerking bij de inzet van AI

- **Durf** staat voor onze innovatieve en ambitieuze houding bij het toepassen van AI. We experimenteren met nieuwe technologieën en zoeken actief naar kansen om uitdagingen aan te pakken. Tegelijkertijd blijven ethiek en maatschappelijke verantwoordelijkheid kernpunten in ons gebruik van AI.
- **Samenwerking** is cruciaal voor de ontwikkeling en invoering van AI. Zowel binnen als buiten het ministerie zoeken we partners in de samenleving, wetenschap en het bedrijfsleven om gezamenlijk veilige en toekomstgerichte AI-oplossingen te ontwerpen. Door samen te werken waarborgen we inclusiviteit en maatschappelijke meerwaarde.

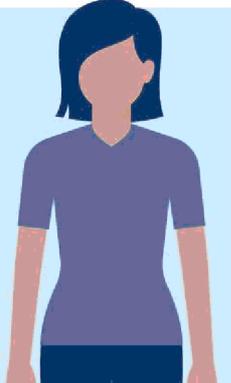
³ Deze waarden zijn door de Dienst Toeslagen ook uitgewerkt in de visie op algoritmische systemen, gedeeld met de Tweede Kamer op 20 december 2024, 31066-1449

Deze waarden zorgen soms voor dilemma's; het belang van de een komt niet altijd overeen met dat van de ander. Ook op het gebied van AI moeten we dus keuzes maken, keuzes die een effect hebben op onze organisatie, medewerkers, burgers en bedrijven. Dit vraagt om een ministerie-brede aanpak, waarin we ons bewust zijn van de ontwikkelingen om ons heen.

Persoonsgegevens **Beleidsmedewerker Financieel Economische Zaken**

P-gv. werkt aan beleid dat gericht is op het versterken van Nederland als financieel gezond en innovatief land binnen Europa. Haar werk vraagt het analyseren van grote hoeveelheden gegevens, zoals economische trends, internationale handelspatronen en voorspellingen van financiële markten.

Dankzij AI kan ik sneller complexe datasets analyseren en relevante verbanden vinden. Een AI-systeem helpt mij om voorspellingen te maken over de impact van beleidsmaatregelen op verschillende sectoren. Ik gebruik deze inzichten om rapportages aan te scherpen en beleidsadviezen te onderbouwen. Deze ondersteuning stelt mij in staat meer tijd te besteden aan strategische besluitvorming en overleg met stakeholders.



Slotwoord

Stel je een ministerie van Financiën voor waarin AI-technologie de mens sterker maakt! Waar AI niet alleen een hulpmiddel is maar een techniek die complexe uitdagingen eenvoudiger maakt, eerlijkheid bevordert en vertrouwen verdient. Wij bouwen samen aan een toekomst waarin innovatie en menselijkheid hand in hand gaan, zodat we voor iedereen het verschil kunnen maken.

De visie is opgezet vanuit het gedachtegoed dat het geëvalueerd en aangepast kan worden, bijvoorbeeld wanneer nieuwe inzichten dit vragen.

We realiseren ons dat er zorgen en risico's zijn over de inzet en ontwikkeling van AI. Dit maakt dat wij te allen tijde er naar streven om de waarborgen voor het veilig gebruik en ontwikkelen van AI van begin af aan in acht te nemen (verantwoorde AI bij design). Deze visie geeft richting aan de AI strategie. Hierin wordt uitgewerkt hoe we de visie op AI gaan realiseren.

Samenvatting Visie op AI

Het ministerie van Financiën staat voor grote uitdagingen. Burgers en bedrijven verwachten veel en de samenleving verandert continu. De visie op AI beschrijft hoe AI daarbij kan helpen. AI biedt kansen voor onze medewerkers, burgers, bedrijven en de samenleving als geheel. Daarbij hebben wij als ministerie van Financiën een grote verantwoordelijkheid om AI zorgvuldig, verantwoord en geloofwaardig in te zetten.

AI is geen doel op zich, maar een middel om complexe uitdagingen aan te pakken. De samenleving en de politiek stellen steeds hogere verwachtingen aan ons werk, zoals meer transparantie, efficiency, effectieve samenwerking en daadkracht. AI ondersteunt bij het toewerken naar een efficiëntere organisatie waarin werkplezier en vakmanschap een centrale rol hebben. Met AI ondersteunen wij de medewerkers optimaal in hun werk. Door de inzet van AI worden werkzaamheden inzichtelijker en eenvoudiger. Hierdoor kunnen medewerkers zich richten op de kern van hun vak en hier voldoening uit halen, ten behoeve van een optimale bijdrage aan de maatschappelijke opdracht van het ministerie van Financiën.

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Financiën

Korte Voorhout 7

Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag

T 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

Augustus 2025

Bijlage: bevindingen en conclusies registers van verwerkingsactiviteiten Belastingdienst

1.	Leeswijzer.....	2
2.	Inleiding	2
3.	Tijdslijn	3
4.	Verwerkingsregister door inzet van De EZK-tool.....	5
4.1	De inhoud van de verwerkingsregisters in de EZK-tool is niet actueel en niet compleet.....	5
4.2	Het werken met de verwerkingsregisters in de EZK-tool wordt ervaren als omslachtig.....	5
4.3	De registratie sluit niet aan op de organisatiestructuur ten aanzien van privacy.....	6
4.4	Geen volledig Wpg- verwerkingsregister	6
4.5	Toekomst van de verwerkingsregisters in de EZK-tool nog niet bekend.....	7
5.	De brochure Overzicht van verwerkingen	7
5.1.	De brochure is niet een verwerkingsregister	7
6.	Verwerkingsregisters op basis van de Ruwe Data Excel.....	8
6.1	Datacoördinatoren kritisch over het proces	8
6.2	Medio 2025 is er nog geen compleet verwerkingsregister	8
6.3	De inhoud van het RDE voldoet niet aan de Wpg.....	9
6.4	Onduidelijkheid over de tooling van het nieuwe register.....	10
7	Conclusie.....	10
7.1	Naleving registerplicht onvoldoende verankerd in privacyorganisatie.....	10
7.2	Verwerkingsregisters in de EZK-tool.....	11
7.3	Brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst'	11
7.4	Het RDE: een nieuw project om te komen tot een verwerkingsregister.....	11
8	Wat verwacht de AP?.....	11
8.1	De tool en de inhoud van de registers	11
8.2	Het compleet en actueel houden van de registers in de toekomst.....	12

1. Leeswijzer

Deze bijlage behandelt eerst de verplichting voor de Belastingdienst om een register van verwerkingsactiviteiten (hierna: verwerkingsregisters) te hebben. Deze plicht is opgenomen in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en in de Wet politiegegevens (Wpg). Daarna worden de bevindingen van het onderzoek van de AP naar het AVG-verwerkingsregister en het Wpg-verwerkingsregister van de Belastingdienst beschreven. Deze bevindingen worden ingeleid door een tijdslijn waaruit volgt hoe medewerkers reflecteren op de invulling van de registerplicht door de Belastingdienst, sinds 2018. Vervolgens wordt besproken welke drie initiatieven door de Belastingdienst zijn ontplooid om, al dan niet door het gebruik van de EZK-tool, tot een volledig en samenhangend verwerkingsregister te komen sinds de start van de huidige registerplicht in mei 2018. Het gaat om: 1) een verwerkingsregister door inzet van de zogeheten EZK-tool; 2), de brochure Overzicht van verwerkingen en; 3) een verwerkingsregister op basis van de Ruwe Data Excel (RDE). Per initiatief zijn bevindingen weergegeven. Per initiatief is aanvullend geconcludeerd of –juli 2025 - daarmee voldaan wordt aan de wettelijke norm. Tot slot zijn aanbevelingen voor de Belastingdienst geformuleerd.

2. Inleiding

Artikel 30 van de AVG definieert sinds 25 mei 2018 een plicht aan verwerkingsverantwoordelijken om aantoonbaar te maken dat aan de verplichtingen uit de AVG voldaan wordt.¹ Vereisten die volgens dit artikel moeten worden opgenomen in het AVG-verwerkingsregister zijn bijvoorbeeld de doeleinden van de verwerking en de ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn verstrekt.² Voor zover sprake is van de verwerking van politiegegevens bestaat ook een wettelijke plicht tot het bijhouden van een verwerkingsregister van politiegegevens in artikel 31d van Wpg.³ Dit artikel schrijft voor dat onder andere in het verwerkingsregister wordt opgenomen of de politiegegevens voor profilerende doeleinden gebruikt worden. Tevens moet er in het Wpg-verwerkingsregister staan beschreven wie er een autorisatie heeft om toegang te krijgen tot de politiegegevens die worden verwerkt. Primair zijn de directies van de Belastingdienst en de ketens verantwoordelijk voor de informatie die is opgenomen in de registers.

In de periode maart tot en met juli 2025 heeft de AP gesproken met verschillende medewerkers die binnen de Belastingdienst een belangrijke taak vervullen in het actueel houden van het AVG-verwerkingsregister en het Wpg-verwerkingsregister. De AP sprak met de datacoördinatoren van de primaire directies en met leden van het CPO-team, waaronder de

Persoonsgegevens

. Ook heeft de AP gesproken met de

Persoonsgegevens

. De AP heeft de situatie per juli 2025 beschreven.

¹ Daarnaast geldt een registratie van verwerkingen waarbij een andere organisatie namens de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de verwerking, het AVG Verwerkersregister. Artikel 30 is niet van toepassing organisaties die minder dan 250 personen in dienst heeft en de verwerking geen risico voor betrokkenen met zich meebrengt, de verwerking niet-incidenteel is en geen sprake is van de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens of gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten.

² Zie nadere toelichting deze normen, 39 en 82 van de AVG.

³ Daarnaast geldt een registratie van verwerkingen waarbij een andere organisatie namens de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de verwerking, het Wpg Verwerkersregister.

3. Tijdlijn

Samenvattend

Uit de onderstaande tijdlijn blijkt dat de Belastingdienst sinds de start van de huidige registerplicht van de AVG in mei 2018 drie initiatieven heeft ontplooid om hieraan te voldoen. Namelijk 1) een verwerkingsregister door inzet van de EZK-tool; 2), de ontwikkeling van de brochure Overzicht van verwerkingen en; 3) een verwerkingsregister op basis van de Ruwe Data Excel (RDE). Vanaf hoofdstuk 4 zijn deze initiatieven beschreven en getoetst aan de wettelijke registerplicht.

2018

Vóór 2018 bestond een niet-openbaar overzicht van verwerkingen van persoonsgegevens binnen de Belastingdienst. Naar verluidt voor eigen gebruik, met als doel transparant te zijn over de eigen verwerkingen. In 2013 en 2018 is dit overzicht intern geüpdatet. In 2018 is door de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer bericht dat, in de aanloop naar de inwerkingtreding van de AVG in mei 2018, door de Belastingdienst de nodige 'sporen' zijn uitgezet om compliant te werken in overeenstemming met de AVG. Onderdeel daarvan betrof de ontwikkeling van de verwerkingsregisters van de Belastingdienst. Door de Auditdienst Rijk (ADR) is later in haar rapport ook vastgesteld dat bij de introductie van de AVG in 2018 intern een AVG-verwerkingsregister van persoonsgegevens door de Belastingdienst feitelijk beschikbaar was.⁴ Over dit verwerkingsregister is destijds richting de Tweede Kamer verklaard dat 'de organisatie streefde naar een basispositie'⁵ en dat 'een groeipad voor de lange termijn' werd beoogd. Uit interviews volgt dat dit AVG-verwerkingsregister intern beschikbaar was gemaakt in de zogeheten EZK-tool, een door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) ontwikkelde applicatie. De inhoud van dit verwerkingsregister van de Belastingdienst was afgeleid van sinds 2013 binnen de organisatie opgestelde DPIA's. Tot het opnemen van verwerkingen in het verwerkingsregister was in de aanloop naar mei 2018 een brede groep medewerkers binnen de organisatie gemachtigd. Door onvoldoende controle en regie en door het ontbreken van toereikende kaders is de samenhang van de inhoud van de verwerkingsregisters na de start van 2018 echter snel vertroebeld. Niet duidelijk was bij wie de taak tot het onderhouden en verder ontwikkelen van de verwerkingsregisters belegd was.⁶

2019

In 2019 is door de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer bericht dat de kwalitatieve stand van de verwerkingsregisters van de Belastingdienst 'niet op orde' was.⁷ In 2019 is binnen de Belastingdienst een project gestart om de achterstand van verwerkingsregisters in de EZK-tool aan te pakken. Dit project heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. Door medewerkers werd aangegeven dat voor een succesvolle uitrol van het project te weinig tijd en capaciteit beschikbaar was. De centrale regie op het proces ontbrak. P-gv. heeft destijds aangegeven dat het verwerkingsregister het beste op basis van de wettelijke taken van de Belastingdienst ingevuld kon worden, terwijl het CPO-team (destijds het

⁴ Rapport ADR Audit Verwerkingsregister Belastingdienst, Douane en Toeslagen, (2023), p. 22 (Managementreactie).

⁵ 21e halfjaarsrapportage Belastingdienst Tweede Kamer der Staten-Generaal, p. 9.

⁶ De rol van datacoördinator bestaat sinds 2019.

⁷ Brief van de Staatssecretaris van Financiën, 31066 nr. 485.

privacyteam) vasthield aan de wens om de verwerkingen op basis van bedrijfsprocessen in te vullen.

2022

In 2022 is binnen de organisatie andermaal een intern project gestart om de achterstand in het onderhoud van de verwerkingsregisters in de EZK-tool aan te pakken. Dit project heeft niet tot de gewenste kwalitatieve verbetering van de verwerkingsregisters geleid.

2023

In 2023 is de inhoud van het AVG-verwerkingsregister in de EZK-tool op verzoek van het Ministerie van Financiën, met de FG als gemandateerd opdrachtgever, door de ADR getoetst aan de wettelijk norm van de AVG. De conclusie van de ADR was dat de inhoud van het AVG-verwerkingsregister achterhaald, incompleet en niet-uniform was.⁸ In reactie op de bevindingen van de ADR is binnen de Belastingdienst een team geformeerd om aan de slag te gaan met de uitkomsten van het ADR-rapport. Na 2020 en 2022 was dit het derde project dat werd opgestart met het doel te komen tot verwerkingsregisters die aan de eisen voldoen. In de reactie op het ADR-rapport heeft het management van de Belastingdienst voorts laten weten te zullen gaan starten met de voorgestelde werkwijze van [P-gv].⁹ Op basis van de gesprekken tussen de AP en de Belastingdienst bleek echter dat het voor een aantal betrokken medewerkers een uitdaging was om de voorgestelde werkwijze in de praktijk daadwerkelijk toe te passen. In 2023 verscheen ook een auditrapport van de ADR over de naleving van de Wpg door de directies Particulieren, MKB en Grote Ondernemingen. Hierin werd geconcludeerd dat verwerkingen van politiegegevens door Buitengewoon Opsporingsambtenaren (Boa's), werkzaam bij deze directies, ontbraken in het Wpg-verwerkingsregister.¹⁰

2024

In 2024 is door [P-gv.] op eigen initiatief binnen enkele delen van de organisatie een pilot opgestart om de werkwijze voor het vullen van het AVG-verwerkingsregister nader toe te lichten. [P-gv.] hielp met het in kaart brengen van het verwerkingenlandschap, met de intentie het register daarmee consistent te vullen met de juiste objecten. In deze pilot werd het AVG-register ingevuld uitgaande van de wettelijke taken van de Belastingdienst. Deze pilot werd uitgevoerd door medewerkers van verschillende directies. Tegelijkertijd is er in 2024, mede ingegeven door de interne discussie en de uiteenlopende meningsverschillen over de te hanteren werkwijze, een voorgenomen besluit genomen om, onder coördinatie van de CPO van de Belastingdienst, een project op te starten om het AVG-verwerkingsregister te vullen.¹¹ Sinds 2020 is dit het vierde interne project dat gericht is op het actualiseren en completeren van het AVG-verwerkingsregister. In 2024 is door de ADR nagegaan welke verbeteringen er zijn doorgevoerd binnen de Belastingdienst naar aanleiding van hun rapport uit 2023 over de verwerkingen van persoonsgegevens door Boa's. Geconcludeerd werd dat verwerkingen wel deels waren beschreven, maar nog niet waren opgenomen in het Wpg-register.¹²

⁸ ADR, *Onderzoeksrapport Audit Verwerkingsregisters Belastingdienst Douane en Toeslagen*, 14 augustus 2023, p. 4.

⁹ ADR, *Onderzoeksrapport Audit Verwerkingsregisters Belastingdienst Douane en Toeslagen*, 14 augustus 2023, p. 21.

¹⁰ ADR, *Assurance-rapport Privacy audit Wet politiegegevens (Wpg) betreffende de directies P, MKB, en GO van de Belastingdienst*, 27 juni 2023, p. 13.

¹¹ Nota concerndirectie IV&D 29 augustus 2024.

¹² ADR, *Assurancerapport Wpg-hercontrole Belastingdienst (directies MKB, P en GO excl. BEH)*, 22 februari 2024, p. 7-8.

2025

In 2025 is de Belastingdienst gestart met de uitvoering van het project om het verwerkingsregister op te stellen. Daarmee werd invulling gegeven aan het voorgenomen besluit van 2024. Er werd begonnen met het samenstellen van de Ruwe Data Excel (RDE) en het laten invullen van de daarvoor bestemde formats door de datacoördinatoren van alle directies, met als doel om op basis van dit RDE tot volledige en bijgewerkte AVG- en Wpg-verwerkingsregisters te komen. Dit proces liep redelijk parallel aan het onderzoek van de AP.

4. Verwerkingsregister door inzet van De EZK-tool

Op basis van gesprekken is duidelijk geworden dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse Rijksoverheid gebruik maakt van de EZK-tool.¹³ Het betreft een door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) ontwikkelde en onderhouden applicatie die ondersteuning biedt om de kwaliteit van het verwerkingsregister te borgen en de gebruiker daarin te faciliteren. Ook het Ministerie van Financiën maakt daar gebruik van. De Belastingdienst benut deze tool om verwerkingen in het kader van de AVG en de Wpg te registreren. Deze tool is tot op heden in gebruik. De registratie van verwerkingsactiviteiten in het kader van de AVG en Wpg in de EZK-tool kwam in de gesprekken steeds naar voren als de eerste aantoonbare inspanning van de Belastingdienst om de verwerkingen in het kader van de AVG en de Wpg te registreren voor de hele organisatie. De volledige inhoud van de verwerkingsregisters in de EZK-tool is niet openbaar, noch voor alle medewerkers van de Belastingdienst, noch voor derden. Wel bestaat er binnen de EZK-tool de optie om de gegevens uit de verwerkingsregisters zowel in- als extern te publiceren. Dit gebeurt ook door andere ministeries. De AP heeft tijdens toezichtbezoeken¹⁴, en een inzagesessie in de EZK-tool¹⁵, geconstateerd wat de inhoud van de registraties in de EZK-tool omvat. Hierna volgen de conclusies van de AP over de verwerkingen van persoonsgegevens in de EZK-tool.

4.1 De inhoud van de verwerkingsregisters in de EZK-tool is niet actueel en niet compleet
De AP heeft op basis van alle overgelegde informatie vastgesteld dat een groot deel van de geregistreerde verwerkingen in de registers in de EZK-tool niet actueel en/of incompleet zijn. Veel van de geregistreerde verwerkingen dateren uit de periode rond 2018. De Belastingdienst is zelf ook van mening dat het totaal aan verwerkingen in de registers in de EZK-tool niet compleet is.

4.2 Het werken met de verwerkingsregisters in de EZK-tool wordt ervaren als omslachtig
De AP constateert dat medewerkers van de Belastingdienst het werken met de EZK-tool als omslachtig ervaren. Onder meer wordt aangegeven dat het omslachtig is om registraties van verwerkingen in de EZK-tool in te voeren of te wijzigen. Ook wordt gesteld dat het omslachtig is om een nieuwe verwerking in te voeren. Eerst moet een directeur de verwerking vaststellen. De datacoördinator moet vervolgens zorgen voor een juiste registratie en tot slot moet de registerbeheerder 'op de knop drukken', zodat de verwerking definitief in het register wordt opgenomen. De rol van registerbeheerder werd vervuld door de FG. Voordat de FG 'op de knop drukte' - en daarmee de verwerking accepteerde - ging hij eerst na of de directeur zijn handtekening had gezet. Dit proces kan snel verlopen, maar er kan ook vertraging optreden, bijvoorbeeld

¹³ Deze applicatie is beschikbaar via avgregisterrijksoverheid.nl.

¹⁴ Toezichtbezoek van 16 juni 2025 in Utrecht.

¹⁵ Toezichtbezoek van 3 juli 2025 in Den Haag.

als er geen handtekening van de directeur beschikbaar is waardoor de FG de verwerking niet kan accepteren.

De AP constateerde tijdens haar inzage in de verwerkingsregisters in de EZK-tool dat er verwerkingen bestaan die twee jaar in het registratieproces hebben gezeten. Medewerkers geven daarnaast aan dat het invoeren van een nieuwe registratie, of het wijzigen van een bestaande registratie, als uitdagend wordt beschouwd door de vraagstelling bij het invoeren van de registratie. Daarnaast werken de open in te vullen velden volgens de medewerkers een onvoorspelbare formulering van het antwoord in de hand. Ook geven medewerkers aan dat er geen notificatie wordt gestuurd vanuit de EZK-tool aan de voor de verwerking verantwoordelijke medewerker, wanneer er een vervolgactie wordt verwacht. Medewerkers geven aan dat het lastig is om registraties van verwerkingen of bepaalde bijlagen en verwerkingen (terug) te vinden in de structuur van het verwerkingsregister. De zoekfunctie van de EZK-tool is naar het oordeel van gebruikers te beperkt.

De AP heeft zelf geen onderzoek gedaan naar het gebruiksgemak van de tool. De AP constateert wel dat de kritische geluiden van medewerkers een negatieve invloed hebben op de voortvarendheid van medewerkers om te willen werken met de EZK-tool. De AP ziet daarentegen ook dat de tool rijksbreed wordt gebruikt. Het werken met deze tool heeft ook voordelen, bijvoorbeeld gezien vanuit het uniform optreden van de rijksoverheid.

4.3 De registratie sluit niet aan op de organisatiestructuur ten aanzien van privacy

De AVG en de Wpg schrijven voor dat 'verwerkingen van persoonsgegevens' geregistreerd moeten worden in het verwerkingsregister. Het CPO-team (en destijds het privacyteam) heeft ervoor gekozen om het verwerkingsregister niet op basis van wettelijke taken van de Belastingdienst maar op basis van bedrijfsprocessen in te vullen. De registratie volgens bedrijfsprocessen sluit namelijk aan bij de organisatiestructuur van de Belastingdienst en de wijze waarop de verantwoordelijkheden belegd zijn. Een bedrijfsproces binnen de Belastingdienst kan vervolgens bestaan uit een of meerdere werkprocessen. De datacoördinatoren zouden graag zien dat ook werkprocessen kunnen worden opgenomen in het verwerkingsregister. De tool biedt deze optie niet. Als werkprocessen in de EZK-tool gekoppeld moeten worden aan verwerkingen gaat het feitelijk om de wens om een verwijzingstabel op te nemen. Dat zou een extra feature zijn voor de EZK-tool, aldus P-gv. Het werken vanuit bedrijfsprocessen, en het ontbreken van een duidelijke definitie die ook daadwerkelijk aansluit bij de architectuur en processtructuur van de Belastingdienst, hebben het zeer moeilijk gemaakt om te komen tot een eenduidige en volledige wijze van invulling van het verwerkingsregister in de EZK-tool.

4.4 Geen volledig Wpg- verwerkingsregister

De AP heeft het Wpg-register dat is opgenomen in de EZK-tool ingezien. De AP concludeert dat deze niet aan alle vereisten uit artikel 31d Wpg voldoet.¹⁶ Zo staat in het verwerkingsregister niet vermeld of een verwerking van politiegegevens benut wordt om te profileren en wie autorisatie heeft tot deze politiegegevens. De AP heeft voorts geconstateerd dat er Wpg-verwerkingen van andere onderdelen van de Belastingdienst ontbraken in het verwerkingsregister. De AP doelt daarbij op boa's die actief zijn binnen bepaalde directies. Dit is een bevestiging van de auditrapporten van de ADR uit 2023 en 2024, waarin is geconcludeerd dat politiegegevens die Boa's in opdracht van deze directies verwerken niet in het

¹⁶ Toezichtbezoek van 3 juli 2025 in Den Haag.

Wpg-verwerkingsregister in de EZK-tool zijn opgenomen.¹⁷

4.5 Toekomst van de verwerkingsregisters in de EZK-tool nog niet bekend

Het CPO-team heeft, zo blijkt uit de gesprekken, begrip voor de kritiek die afkomstig is vanuit de datacoördinatoren over het gebruik van verwerkingsregisters in de EZK-tool. Desalniettemin sluit het CPO-team het gebruik van de EZK-tool voor de toepassing van de verwerkingsregisters in de toekomst niet uit. De aansluiting op de organisatiestructuur is daarbij wel van belang, evenals de koppeling van de verwerkingen met de domeinarchitectuur en de informatiebeveiliging. Ook de gebruiksvriendelijkheid speelt een rol. Deze wijzigingen in gebruiksvriendelijkheid vereisen de tussenkomst van de functioneel beheerder van de EZK-tool. Persoonsgegevens geeft aan welwillend te staan tegenover wijzigingen in de tool om het gebruik ervan te bespoedigen, maar hecht daarbij veel waarde aan het rekening houden met de doelen van de EZK-tool, waaronder het borgen van de kwaliteit van de inhoud van het register en het ondersteunen van andere taken en verplichtingen dan enkel artikel 30 van de AVG, waaronder de AVG-documentenopslag en de publicatie in verband met de notificatieplicht. De P-gv benadrukt daarmee dat de EZK-tool een multifunctioneel karakter heeft.

5. De brochure Overzicht van verwerkingen

Door de Belastingdienst is in 2018 een brochure opgesteld getiteld 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst'. Deze brochure is online gepubliceerd.¹⁸ In 2019 is een nieuwe versie van dit overzicht van verwerkingen online gepubliceerd. Deze versie lijkt echter inhoudelijk niet te verschillen met de versie uit 2018. Deze brochure is niet opgesteld door de privacyorganisatie van de Belastingdienst, maar door het programma Implementatie AVG. Het voldoet ook niet aan de registerplicht uit de Wpg en AVG, maar blijkt ook niet als verwerkingsregister te zijn bedoeld. De brochure dient juist als middel om te voldoen aan de transparantieplicht.

5.1. De brochure is niet een verwerkingsregister

Door de datacoördinatoren is aangegeven dat het uitbrengen van een nieuwe versie van de brochure was ingegeven door de wens om periodiek een openbaar overzicht te publiceren. Dit in tegenstelling tot het verwerkingsregister in de EZK-tool dat niet publiek inzichtelijk is. Door de opstellers van de brochure is de mogelijkheid benoemd dat de brochure als een tijdelijk alternatief voor een volledig en actueel verwerkingsregister gezien kon worden, zodat in ieder geval voldaan werd aan de transparantieverplichtingen uit de AVG zolang de verwerkingsregisters nog niet publicatiewaardig waren.¹⁹ De P-gv geeft aan aangedrongen te hebben op het consistent en volledig vullen van de verwerkingsregisters. Vanwege het statische karakter van de brochure geeft de P-gv daarbij de voorkeur aan de EZK-tool om als officieel verwerkingsregister te fungeren. Door Persoonsgegevens is tijdens gesprekken met de AP aangegeven dat zij de brochure ook als een handig middel zien om aan het transparantiebeginsel te kunnen voldoen, maar niet als een (al dan niet tijdelijk) alternatief voor de verwerkingsregisters in het kader van de AVG en/of Wpg van de Belastingdienst.

¹⁷ ADR, *Assurancerapport Wpg hercontrole Belastingdienst (directies MKB, P en GO excl. BEH)*, 22 februari 2024) p. 7-8.

¹⁸ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/verwerking_van_persoonsgegevens_door_de_belastingdienst.

¹⁹ Artikelen 12-14 AVG.

6. Verwerkingsregisters op basis van de Ruwe Data Excel

Dit project dat door het CPO-team begin 2025 is gestart heeft ten doel om de verwerkingsregisters volledig opnieuw samen te stellen. Op 6 november 2024 is een inventarisatie-document met instructies verstrekt aan alle datacoördinatoren. Aanvullend is een overzicht uit de Domein Architectuur van de ketens (BES-lijst) met de unieke codes (FG-codes) voor alle 835 bedrijfsprocessen nagestuurd. Door de projectleider is een procedurele toelichting verschaft, inclusief de beoogde termijnen. De vanuit de organisatie ontvangen reacties worden samengebracht in één Excelsheet, het zogeheten RDE. De AP heeft op 1 juli 2025 een versie van het RDE van de Belastingdienst ontvangen. De AP concludeert dat het RDE nog niet volledig is. Daarmee voldoet het RDE niet aan de vereisten van artikel 30 AVG en artikel 31d Wpg. Voorts voldoet de opmaak van het Wpg-register nog niet aan artikel 31d Wpg. Wat betreft de opmaak van het AVG-register voldoet het RDE wel aan de vereisten.

6.1 Datacoördinatoren kritisch over het proces

Het RDE bestaat uit 26 in te vullen kolommen die in het kader van een verwerking moeten worden ingevuld. Het proces om te komen tot een RDE werd door deze brede uitvraag aan de bij het project betrokken datacoördinatoren als uitdagend ervaren. Een voorbeeld daarvan betreft de uitvraag ten aanzien van de beveiliging van het persoonsgegevens. Dit is een complexe vraag, mede gelet op de wijze waarop de organisatie rondom dit onderwerp is vormgegeven. Zo volgt uit interviews met betrokken medewerkers dat de uitgevraagde beveiligingsmaatregelen²⁰ bij verwerkingen die directies uitvoeren voor de desbetreffende medewerkers complex te beschrijven zijn. De nodige routine en informatie daarvoor bestaan wel, maar het blijkt een grote uitdaging om de ervaring en gegevens samen te brengen en daaraan verantwoordelijkheden te koppelen. Per beveiligingssysteem is allereerst niet centraal vastgelegd wat de beveiligingsmaatregelen behelzen.

6.2 Medio 2025 is er nog geen compleet verwerkingsregister

De eerste deadline voor de ontvangst van de resultaten van de uitvraag aan datacoördinatoren stond op 1 mei 2025. Na 1 mei 2025 is de inhoud van de gevulde RDE door het CPO-team gecontroleerd. Het CPO-team heeft naar eigen zeggen een marginale toets gedaan op het RDE. Daarbij is o.a. gecontroleerd of er sprake is van dubbele verwerkingen, of er onjuistheden staan in velden en of verplichte velden leeg zijn gelaten. Er is bovendien gecontroleerd of alle velden op de juiste manier zijn ingevuld. Een daadwerkelijke inhoudelijke toetsing heeft niet plaatsgevonden. In totaal is voor 1 mei 2025 het aantal van 667 verwerkingen door het CPO-team ontvangen. Dit zijn in eerste instantie verwerkingen die zijn bedoeld voor het AVG-register. Een groot deel van de ontvangen uitwerkingen is daarna rond 2 mei 2025 ter correctie teruggestuurd naar de datacoördinatoren met als deadline 9 mei 2025. Het stellen van een extra deadline op 20 juni 2025 om het geheel compleet te krijgen bleek noodzakelijk. Dat was noodzakelijk omdat een deel correctie behoefde, maar ook omdat de voor bepaalde directies verantwoordelijke datacoördinator niets had aangeleverd voor het RDE met, onder andere, als reden dat de directie veronderstelde geen (zelfstandige) verwerkingen van persoonsgegevens te verrichten.

²⁰ Kolom U van het kopie moeder Excel bestand RDE versie 20250703.

Uit de door de AP ontvangen stukken blijkt dat sinds februari 2025 het percentage verwerkingen die compleet in beeld zijn is gestegen van 3% in februari, naar 37% op 1 juli 2025.²¹ De overige 63% was wel in beeld, en ook al deels ingevuld, maar het register was voor die verwerkingen nog niet volledig. Er ontbrak bij een verwerking dan bijvoorbeeld relevante informatie over de categorieën van ontvangers, het doel van de gegevensverwerking of de bewaartermijn. Op 31 augustus 2025 was het percentage van 37% gestegen naar 41%.²² Voor het Wpg-register waren op 1 juli 2025 (de peildatum van het AP onderzoek) alleen de verwerkingen van de FIOD opgenomen.²³ Op basis van de resultaten is het voor de AP duidelijk dat het vullen van de verwerkingsregisters nog verdere stappen vergt.

Het CPO-team geeft aan dat zij de via de datacoördinatoren verkregen informatie niet inhoudelijk controleert, omdat die verantwoordelijkheid voor de inhoud nadrukkelijk ligt bij de onderdelen van de Belastingdienst die de informatie aanleveren. Het CPO-team beoordeelt daarom uitsluitend de kwaliteit van de aanlevering. De datacoördinatoren die verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van informatie voor hun eigen directies en voor de betrokken ketens, en daarmee een regierol vervullen, worden echter geconfronteerd met gebrek aan capaciteit en in geval van ketens ook met de benodigde kennis om een inhoudelijke check te kunnen leveren. Daarmee staat echter niet met zekerheid vast dat de aangeleverde informatie voor de verwerkingsregisters inhoudelijk volledig is, en daarmee een correcte weergave biedt van de werkelijke situatie. De AP acht het de taak van de datacoördinator om de verwerkingen correct aan te leveren. De AP vindt het daarnaast essentieel dat er vanuit het CPO-team heldere kaders worden opgesteld, controles worden uitgevoerd op de eenduidigheid van de geleverde informatie, en steekproefsgewijs op de kwaliteit.

Op 1 juli 2025 is de eerste versie van het RDE opgeleverd door het CPO-team. Dit document wordt ook ingezet voor het genereren van interne rapportages voor de organisatie. Door het CPO-team is aangegeven dat niet alle ketens hun verwerkingen hebben aangeleverd. Dit is bijvoorbeeld de keten Informatievoorziening omdat zij van mening zijn dat zij louter in opdracht werken van andere onderdelen van de Belastingdienst, en hierdoor niet verantwoordelijk zijn voor verwerkingen.²⁴ Het CPO-team geeft aan dat zij in de nabije toekomst in gesprek wil treden met deze ketens, zodat het definitieve verwerkingsregisters alsnog wordt aangevuld met de verwerkingen van deze ketens.

6.3 De inhoud van het RDE voldoet niet aan de Wpg

De AP stelt vast dat het RDE momenteel niet voldoet aan artikel 31d van de Wpg. Momenteel staan er vijf Wpg-verwerkingen in het tabje 'Wpg-verwerkingsregister' van het RDE. Een groot deel van de Wpg-verwerkingen wordt gedaan door de FIOD. Zoals eerder benoemd bestaan er naast de vereisten die zowel in de Wpg als in de AVG staan ook vereisten die exclusief voor Wpg-gegevens gelden. Het gaat hierbij om het vermelden van: a) of er basis van de Wpg-gegevens wordt geprofileerd en; b) welke functies autorisatie hebben tot deze gegevens. Die punten zijn niet opgenomen. Om deze reden voldoet het RDE niet aan de kaders die de Wpg voorschrijft.

²¹ Presentatie RDE 31 juli 2025, p. 4. Kopie moeder Excel bestand RDE versie 20250703.

²² Presentatie RDE 2 september 2025, bijlage 2

²³ In augustus 2025 zijn ook door de directies P, GO en MKB Wpg-verwerkingen aangeleverd. Deze moeten nog in het RDE worden gezet.

²⁴ Kopie moeder Excel bestand RDE versie 20250703. Toezichtgesprek op 9 juni in Utrecht.

Daarnaast moet nadrukkelijk opgemerkt worden dat de Wpg-gegevens die andere onderdelen binnen de Belastingdienst verwerken, zoals de directies Particulieren en MKB op 1 juli 2025 nog niet in de Wpg-registers waren opgenomen.²⁵ Om deze reden is het Wpg-verwerkingsregister dus niet compleet. De AP constateert tot slot dat de verwerkingen in het Wpg-verwerkingsregister een hoger abstractieniveau hebben dan de verwerkingen in het AVG-register.

6.4 Onduidelijkheid over de tooling van het nieuwe register

Nog niet duidelijk is of het RDE, in de huidige vorm, het nieuwe verwerkingsregister wordt. De projectleiding hanteert het RDE in elk geval tijdelijk als overzicht om de verwerkingsregisters juist, actueel en volledig te houden.²⁶ Andere mogelijkheid is dat het RDE in de EZK-tool wordt geplaatst, nadat alle oude informatie uit de EZK-tool is gehaald. Gelet op het feit dat de module datalekken recent is opgenomen in de EZK-tool lijkt de besluitvorming te gaan in de richting van opname van het verwerkingsregister in de EZK-tool. Een formeel besluit is nog niet genomen.

De Belastingdienst streefde er bij aanvang van het project naar om de gegevens in het derde kwartaal van 2025 op te nemen in de definitieve tooling. De Belastingdienst spant zich inmiddels in om eind 2025 over een volledig en actueel AVG-verwerkingsregister te beschikken. Omdat het hier gaat om een basiseis uit de AVG vindt de AP het essentieel dat dit doel eind 2025 daadwerkelijk gehaald wordt. Voor het Wpg-register is nog geen concrete realisatiedatum geformuleerd. De AP roept de Belastingdienst op om een formeel traject te starten om ook op afzienbare tijd, uiterlijk in het eerste halfjaar van 2026, tot een volledig Wpg-verwerkingsregister te komen.

Persoonsgegevens heeft aangegeven een inhoudelijke toets te willen doen in het derde kwartaal van 2025.

Het is nadrukkelijk de wens van het interne projectteam achter de RDE dat nieuwe registraties van verwerkingen en wijzigingen van bestaande verwerkingen voortaan door het CPO-team 'geaccepteerd' worden (en niet langer door de FG). Deze wijziging wordt volgens het CPO-team voorbereid.

7 Conclusie

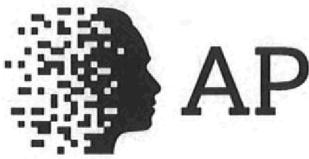
7.1 Naleving registerplicht onvoldoende verankerd in privacyorganisatie

Naar aanleiding van de beschreven projecten om de registers volledig te krijgen, en alle gesprekken met medewerkers binnen de Belastingdienst, concludeert de AP dat zowel het Wpg als het AVG-verwerkingsregister momenteel niet compleet zijn.

De AP heeft geconstateerd dat de intentie van de geïnterviewde medewerkers om compliant te werken aan de AVG en de Wpg aanwezig is. De medewerkers tonen grote betrokkenheid bij hun werk voor hun organisatie en voelen zich zonder uitzondering verantwoordelijk voor de veilige omgang met gevoelige gegevens binnen en buiten de organisatie. Er zijn meerdere initiatieven gestart om de registers op te zetten en compleet te maken. Aan de introductie van de registerplicht onder de AVG en de Wpg is echter onvoldoende urgentie toegekend op bestuurlijk niveau. Ook heeft het binnen de organisatie lange tijd aan

²⁵ In augustus 2025 wel aangeleverd, maar nog niet opgenomen.

²⁶ Ontvangen PowerPoint RDE 31 juli 2025, p. 2.



samenhang en overeenstemming ontbroken tussen alle medewerkers die betrokken moeten zijn bij de naleving van de registerplicht. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en onderhoud van de verwerkingsregisters was tot 2024 onduidelijk belegd.

7.2 Verwerkingsregisters in de EZK-tool

Op basis van de ontvangen stukken en de gevoerde gesprekken constateert de AP dat de verwerkingsregisters in de EZK-tool niet compleet zijn. Dat geldt zowel voor het AVG- als het Wpg register. Met de start van de uitvoering van het project in 2025 lijkt een doorstart van het gebruik van de EZK-tool voor het beheren van de verwerkingsregisters van de Belastingdienst mogelijk te zijn. De besluitvorming rond deze doorstart lag ten tijde van het schrijven van deze brief nog open.

7.3 Brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst'

Dit overzicht heeft bijgedragen aan meer transparantie van de verwerkingen binnen de Belastingdienst. De brochure kan echter niet als het verwerkingsregister gelden, het voldoet namelijk niet aan de wettelijke kaders van artikel 31d Wpg en artikel 30 AVG.

7.4 Het RDE: een nieuw project om te komen tot een verwerkingsregister

Met het gestarte interne project in 2025 onder leiding van het CPO-team, krijgen de verwerkingsregisters van de Belastingdienst ruim zeven jaar na de start van de registerplicht uit de AVG in 2018 uiteindelijk vorm. De AP waardeert het dat er vanuit IV&D stevig gestuurd wordt op het volledig krijgen van het register. De AP concludeert dat het RDE in zijn huidige staat evenwel nog niet voldoet aan de wettelijke kaders van de AVG en de Wpg. Een groot deel van het totaal van de verwerkingen is nog onvolledig. Tevens valt op dat er twee kolommen in het Wpg-verwerkingsregister ontbreken waarin vermeld moet worden of er profilering plaatsvindt en wie er toegang heeft tot de politiegegevens. De AP heeft nog zorgen over het ontbreken van waarborgen voor het onderhoud en het periodiek updaten van de verwerkingsregisters. Het CPO team heeft daarop aangegeven dat er gewerkt wordt aan een verkenningdocument voor de structurele tooling en voor het onderhoud en actualisatie van de verwerkingsregisters.

8 Wat verwacht de AP?

De AP formuleert op basis van het bovenstaande de volgende verbeterpunten.

8.1 De tool en de inhoud van de registers

Neem op korte termijn een besluit over de vorm waarin het verwerkingsregister wordt opgeslagen. Organiseer, agendeer en zorg voor een breed gedragen besluit over de toekomst van het RDE, in relatie tot de EZK-tool. Stel daarbij vast welke doelen de Belastingdienst wil dienen met de tool. Een tool kan dienen om het verwerkingsregister te vullen, maar kan bijvoorbeeld tevens ondersteunend zijn voor de AVG-documentenopslag. De keuze van de tool is afhankelijk van de doelen die men ermee wil bereiken. Ook het gebruiksgemak is van belang. Zorg dat er zo nodig middelen worden gereserveerd om het gebruiksgemak te optimaliseren.

Verder is het van belang de procedure voor het vullen van het register te verduidelijken. Zorg in elk geval voor meer duidelijkheid over de betekenis van een invulveld, zodat de gebruiker niet zelf een interpretatie



hieraan gaat geven. Zorg dat de tool voldoende informatie verschaft en interactief is, en bijvoorbeeld informatie verstuurd aan een medewerker als een bepaalde processtap is afgerond en een vervolg nodig is.

Zet alles in het werk om ervoor te zorgen dat de registers zo spoedig mogelijk volledig zijn, en zet hier zo nodig druk op vanuit bestuurlijk niveau. Betrek bij het vullen van de registers alle vereisten uit artikel 30 AVG en 31d Wpg.

Zorg er voorts voor dat, in het licht van de keuze om als verwerkingen van persoonsgegevens de bedrijfsprocessen te hanteren, het verwerkingsregister volledig is.

8.2 Het compleet en actueel houden van de registers in de toekomst

Leg vast op welke wijze de verwerkingsregisters compleet en actueel gehouden worden in de toekomst. Bepaal hoe er binnen de organisatie van de Belastingdienst nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens kunnen ontstaan en hoe bestaande verwerkingen kunnen wijzigen. Bijvoorbeeld door de komst van nieuwe wetgeving, door het aanpassen van bestaande bedrijfsprocessen en werkprocessen, door de ingebruikname van een andere applicatie enz. Bepaal hoe nieuwe en aangepaste verwerkingen worden onderkend, op welke wijze dit leidt tot de noodzakelijke aanpassingen in de verwerkingsregisters en wie die aanpassingen doorvoert. Leg duidelijk de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende functionarissen in de privacyorganisatie hiervoor vast. Maak hierbij ook de koppeling met de gekozen tool. Het CPO-team heeft de AP weliswaar geïnformeerd concrete plannen te hebben om de continuïteit te waarborgen, maar daartoe dienen deze voornemens te worden geformaliseerd en gestandaardiseerd. Om een bedrijfsproces compleet te kunnen omschrijven is ook nodig dat een koppeling gemaakt wordt aan o.a. de domeinarchitectuur en de informatiebeveiligingssystemen, zodat de bron altijd duidelijk is.



Vertrouwelijk/Aangetekend
Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst
Persoonsgegevens
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
17 september 2025

Ons kenmerk
2025-011787

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Onderwerp

Verwerkingsregisters AVG en Wpg van Belastingdienst

Geachte Persoonsgegevens

In april 2024 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een toezichtarrangement ingesteld met als doel het realiseren van een duurzame verbetering van de bescherming van persoonsgegevens door de Belastingdienst.¹ Een van de aangekondigde thema's van het toezicht betreft de stand van de kwaliteit van de verwerkingsregisters van de Belastingdienst. De Belastingdienst is sinds 25 mei 2018 op grond van artikel 30 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) verplicht om voor verwerkingen een register bij te houden van haar verwerkingsactiviteiten. Met de inwerkingtreding van de Wet Politiegegevens (Wpg) per 1 januari 2019 volgt deze verplichting eveneens uit artikel 31d van de Wpg voor de verwerking van politiegegevens. Door de AP is onderzocht of, en zo ja in hoeverre, de Belastingdienst aan deze registerplichten voldoet.

Conclusie

De AP constateert dat de Belastingdienst zich terdege bewust is van de registerplichten en zich op dit moment maximaal inspant om eind 2025 over een volledig en actueel AVG-verwerkingsregister te beschikken. Omdat het hier gaat om een basiseis uit de AVG vindt de AP het essentieel dat dit doel eind 2025 daadwerkelijk gehaald wordt. Voor het Wpg-register is nog geen concrete realisatiedatum

¹ Brief van 19 april 2024 met kenmerk 2024-28-AWO-GBU.



Datum
17 september 2025

Ons kenmerk
2025-011787

geformuleerd. De AP roept de Belastingdienst op om een formeel traject te starten om ook op afzienbare tijd, uiterlijk in het eerste halfjaar van 2026, tot een volledig Wpg-verwerkingsregister te komen.

De AP concludeert dat de huidige verwerkingsregisters nog niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen en dit ook niet hebben gedaan sinds de registerplichten gelden. Daarmee overtreedt de Belastingdienst sinds 25 mei 2018 de AVG en sinds 1 januari 2019 de Wpg.

Waarom een verwerkingsregister?

De verwerkingsregisters zijn als instrument van grote waarde om aan te tonen dat de Belastingdienst zich aan de normen van de AVG en Wpg houdt. De registers zijn daarmee een middel om te voldoen aan de verantwoordingsplicht uit de AVG en de Wpg die nadrukkelijk rust op de verwerkingsverantwoordelijke. De registers verschaffen de organisatie gedetailleerd inzicht in welke persoonsgegevens zij verwerkt, met welk doel de gegevens worden verwerkt en met welke maatregelen de rechten van betrokkenen, wiens persoonsgegevens worden verwerkt, beschermd worden. Daarnaast bieden de verwerkingsregisters een mogelijkheid voor de Belastingdienst om naar buiten toe transparant te zijn over welke persoonsgegevens de Belastingdienst verwerkt voor welk doel. De registers bieden voorts de basis voor de verantwoording richting de AP en de Functionaris voor Gegevensbescherming (FG). Op basis hiervan kunnen zij hun onafhankelijke toezichtstaken uitoefenen.

Diverse projecten opgestart om tot een verwerkingsregister te komen

De Belastingdienst is sinds 2019 op drie momenten een project gestart om tot volledige en actuele registers te komen, en de inhoud van de Wpg- en AVG-verwerkingsregisters binnen de kaders van de wet te brengen. Deze projecten hebben echter geen van allen geresulteerd in het bereiken van actuele en volledige registers. Onvoldoende centrale regie en onvoldoende beschikbare capaciteit binnen de organisatie waren belangrijke redenen voor dit onvolmaakte resultaat.

De AP constateert evenwel dat eind 2024 een vierde project is opgestart dat wél de potentie heeft om tot een volledig AVG- en Wpg-register te komen. Vanuit de directie IV&D, en het CPO-team in het bijzonder, wordt de regie gevoerd om deze doelstelling te realiseren. De verantwoordelijkheid voor het aanleveren van volledige en juiste informatie over de verwerkingen ligt bij de uitvoerende directies van de Belastingdienst en bij de ketens.² Verschillende medewerkers vanuit de hele organisatie leveren dan ook een grote inspanning om het doel te bereiken. De weg ernaar toe kent echter de nodige uitdagingen, waardoor volledige verwerkingsregisters nog niet gerealiseerd zijn. De volgende drie punten spelen daarbij een rol.

In de eerste plaats leidt de wijze waarop informatie wordt opgevraagd door het CPO-team binnen de organisatie niet tot eenduidige informatie voor de vulling van de registers. Datacoördinatoren hebben zich als belangrijke aanspreekpunten van het CPO-team ook kritisch uitgelaten over bepaalde praktische onderdelen van de uitvoering van het project, waaronder de uitvraag. Datacoördinatoren geven bovendien aan dat het soms ook lastig is om de juiste informatie op te leveren, omdat centrale bronnen ontbreken

² Bij de Belastingdienst wordt, naast directies, ook in ketens gewerkt om taken en doelstellingen te realiseren die verder reiken dan die van één directie. Voorbeelden van ketens zijn Inkomensheffing en Inning.



Datum
17 september 2025

Ons kenmerk
2025-011787

waaruit de informatie gehaald kan worden. Ook de beperkte inhoudelijke kwaliteit van de beschikbare bronnen speelt een rol.

In de tweede plaats is er beperkte capaciteit bij de datacoördinatoren die binnen hun directie een regierol vervullen. Bij de ketens is de beschikbare capaciteit ook een uitdaging, evenals de benodigde kennis om een inhoudelijke check uit te kunnen voeren.

In de derde plaats wordt de centraal ontvangen informatie door het CPO-team niet gecontroleerd op kwaliteit, waaronder een check op de eenduidigheid van de aangeleverde informatie. Het CPO-team geeft aan daar de capaciteit niet voor te hebben. Ook merkt het CPO-team op dat de ketens en directies verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de aangeleverde informatie. De AP begrijpt dat, maar merkt op dat het CPO-team kaderstellend is en het de kwaliteit van de registers ten goede komt als er degelijke controles worden uitgevoerd op de aangeleverde informatie. Die controles kunnen ook steekproefsgewijs worden uitgevoerd. Deze controles zijn belangrijk, zeker nu er discussie mogelijk is over de wijze waarop bepaalde velden moeten worden ingevuld. En er bovendien binnen sommige directies de misvatting bestaat dat binnen de directie geen persoonsgegevens worden verwerkt.

In juli 2025 nog geen actuele volledige registers

Op 1 juli 2025 waren nog niet alle verwerkingen in de registers opgenomen. 37% van de opgenomen verwerkingen was volledig; de overige 63% was wel in beeld, en ook al deels ingevuld, maar nog niet volledig. Er ontbrak bij een verwerking dan bijvoorbeeld relevante informatie over de categorieën van ontvangers, het doel van de gegevensverwerking of de bewaartermijn. Verder zijn over de beveiliging van de persoonsgegevens geen eenduidige gegevens opgenomen in de aangeleverde verwerkingen.

Ten aanzien van het Wpg-verwerkingsregister geldt dat op 1 juli 2025 nog niet alle Wpg-verwerkingen van directies in het register verwerkt waren.³ Tevens valt op dat er twee kolommen in het Wpg-verwerkingsregister ontbreken waarin vermeld moet worden of er profilering plaatsvindt en wie er toegang heeft tot de politiegegevens. De prioriteit om te komen tot een volwaardig Wpg-verwerkingsregister ligt lager dan de prioriteit voor het AVG-verwerkingsregister. Ook valt op dat het abstractieniveau van het Wpg-verwerkingsregister niet gelijk is aan dat van het AVG-verwerkingsregister. De imperfecties van het Wpg-verwerkingsregister zijn reeds in 2023 door de ADR geconstateerd en onder de aandacht gebracht van de Belastingdienst.

Er wordt naar gestreefd om nog in 2025 een volledig AVG-register op te leveren dat aan de wettelijke eisen voldoet. De AP roept de Belastingdienst op alles in het werk te stellen om dat te realiseren. Daarnaast dient aan het Wpg-register extra prioriteit te worden toegekend, teneinde in het eerste halfjaar van 2026 óók dit register op te leveren.

Nog geen besluit over de tool waarin de registers worden opgenomen

De AP constateert dat er veel discussie bestaat binnen de organisatie over de vraag in welke tool de registers moeten worden opgenomen. De AP zal zich over deze vraag niet uitspreken, de vorm is immers

³ Enkele directies hebben in augustus 2025 alsnog Wpg-verwerkingen aangeleverd, maar deze zijn nog niet in het RDE opgenomen.



Datum

17 september 2025

Ons kenmerk

2025-011787

niet wettelijk voorgeschreven. De AP roept de Belastingdienst op om snel duidelijkheid hierover te verschaffen. Belangrijk is dat er goede registers komen die aansluiten bij de doelen waarvoor zij dienen. Het is belangrijk dat de Belastingdienst duidelijk is over die doelen. De tool kan bijvoorbeeld ook behulpzaam zijn bij het voldoen aan bepaalde verplichtingen uit de AVG, zoals de transparantieplichtingen. Daarnaast is het gebruiksgemak uiteraard van belang. Zo nodig zullen ook middelen vrij gemaakt moeten worden om de tool te optimaliseren.

Tref voldoende waarborgen voor de onderhoudsfase

Als de verwerkingsregisters eenmaal volledig in operationele staat gebracht zijn, moeten deze ook consequent onderhouden worden. Hiervoor moeten voldoende voorzieningen getroffen worden. De AP heeft daarover nog geen eenduidige afspraken aangetroffen. De AP komt met de volgende aanbevelingen:

- Specificeer wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn in het proces om de registers volledig en actueel te houden;
- Zorg vanuit directie IV&D blijvend voor inzicht in de stand van zaken van de volledigheid en actualiteit van de registers, en voer regie op het (blijven) voldoen aan de wettelijke verplichting van artikel 30 van de AVG en artikel 31d van de Wpg;
- Spreek ketens en directies aan die mogelijk onvoldoende acties ondernemen om te kunnen blijven voldoen aan de verplichtingen uit de AVG en uit de Wpg.

Tot slot

In de bijlage van deze brief is een nadere toelichting opgenomen bij de inhoud van deze brief. Uit deze toelichting volgt hoe bovenstaande conclusies tot stand gekomen zijn.

De AP blijft alle toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het Wpg-en AVG- verwerkingsregister met belangstelling volgen. In 2026 zal zij nagaan of op dat moment volledige en actuele registers voorhanden zijn, en of afdoende waarborgen zijn getroffen om die situatie te bestendigen.

Een kopie van deze brief zal worden verzonden aan uw

Persoonsgegevens

Deze brief wordt op 15 oktober 2025 op de website van de AP gepubliceerd.

Met vriendelijke groet
Autoriteit Persoonsgegevens
Namens deze,

Persoonsgegevens



Vertrouwelijk

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst

Persoonsgegevens

Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Datum

11 september 2025

Ons kenmerk

2024-035022

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Onderwerp

Proces afhandeling van gemelde datalekken door Belastingdienst

Geachte Persoonsgegevens

Inleiding

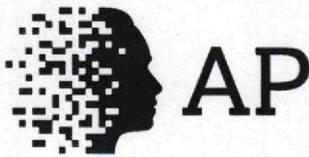
In de periode september 2024 tot en met december 2024 hebben gesprekken plaatsgevonden tussen de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en functionarissen binnen de Belastingdienst die betrokken zijn bij de afhandeling van meldingen van datalekken door de Belastingdienst. Ook is aanvullend informatie verstrekt over de gedocumenteerde werkwijze van de Belastingdienst bij de afhandeling van meldingen van datalekken.

De AP heeft op basis van alle verkregen informatie op 10 december 2024 een brief met vijf verbeterpunten voor de afhandeling van datalekken verstuurd naar de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft bij brief van 28 mei 2025 aangegeven hoe de aanbevelingen worden opgevolgd. Over de inhoud van deze brief heeft in juli 2025 nog aanvullend contact met de betrokken medewerkers plaatsgevonden.

Conclusie en doel van deze brief

De AP stelt vast dat de schriftelijke aanbevelingen van 10 december 2024 consistent zijn opgepakt door de Belastingdienst. Tot deze conclusie komt de AP op basis van de beschreven aanpassingen in de werkwijze in de brief van 28 mei 2025 en op basis van de aanvullende toelichting.

De aangegeven verbeterpunten omtrent het registreren van het BSN van een melder, controle op de



Datum
11 september 2025

Ons kenmerk
2024-035022

volledigheid van veiligheidsincidenten als datalek en het betrekken van de FG zijn consequent opgevolgd en vertaald in concrete vervolgacties. De AP heeft bovendien een concrete indruk gekregen van de termijnen waarop deze aangekondigde maatregelen effectief zijn geworden.

In deze brief worden de ingezette maatregelen benoemd. De AP beëindigt hiermee het toezichttraject voor wat betreft de naleving van de meldplicht datalekken, als onderdeel van het programma van toezicht voor de Belastingdienst. De AP zal de ontwikkelingen op het punt van datalekken blijven volgen.

Toelichting op de conclusie

Opvolging aanbeveling 1: niet meer registreren van het BSN van de melder

Het BSN van een melder wordt niet langer geregistreerd bij het behandelen van een gemeld datalek bij de melddesk datalekken. Het daartoe bestemde dataveld is inmiddels verwijderd uit het programma dat voor de ontvangst en registratie van datalekken in gebruik is. Sinds 1 maart 2025, tot het moment van schrappen in juni 2025, werd het BSN steeds handmatig verwijderd uit het meldformulier door de behandelaars van de meldingen binnen de melddesk datalekken.

Opvolging aanbeveling 2: bewustwording

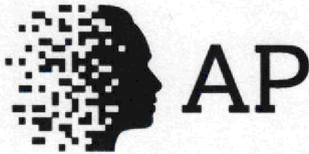
Aan de bewustwording van de omgang met gevoelige persoonsgegevens door medewerkers wordt voortdurend gewerkt. Iedere (nieuwe) medewerker moet een online game voltooien. Deze game bevat ook vragen over het gegevensbeschermingsrecht. De Belastingdienst heeft de actualiteit van de vragen in de game in juli 2025 gecontroleerd. Op dit moment bestaat geen noodzaak voor verdere inhoudelijke aanpassingen van de game. De huidige invulling van de game verloopt in augustus 2026. Momenteel loopt er een aanbestedingsprocedure ter vervanging van het systeem. Eventuele (significante) aanpassingen van de game vinden plaats in 2026.

Opvolging aanbeveling 3: controle op volledigheid met registraties securityincidenten

Sinds 1 juli 2024 worden alle damages door de Melddesk Datalekken getoetst op de vraag of het een datalek is en bij een bevestigend antwoord in behandeling genomen als een datalek. De damages worden ook allemaal als zodanig in het incidentenregister vermeld, inclusief de afweging of het een datalek betreft en of het datalek gemeld moet worden bij de AP.

Opvolging aanbeveling 4: betrek de FG, bij twijfel over de meldplicht datalekken

De Belastingdienst heeft in de procedure 'Meldplicht datalekken' een aanpassing aangebracht in de werkwijze om de FG op een vaste en gedocumenteerde werkwijze te betrekken bij een datalek, wanneer er twijfel of onduidelijkheid bestaat over de ernst van de gevolgen van een datalek voor de betrokkene(n). Deze procedurele aanpassing behelst dat bij twijfel over de opvolging van de meldplicht voortaan *door of namens de CPO* met de FG wordt gesproken over de inhoud van het beveiligingsincident, waarna het advies van de FG separaat in het registratieprogramma wordt opgenomen. Het betreft een concretisering van de rol van de CPO in het kader van de samenwerking met de FG in geval van twijfel over de (juridische) aspecten van een beveiligingsincident. In het kader van de structurele aanpassing van de werkwijze is het registratieprogramma allereerst aangevuld met een speciaal dataveld, waarin rapportages, selecties en aanvullende informatie door de melddesk datalekken, of namens de CPO, opgenomen kunnen worden voor de uitoefening van de taken van de FG. Per 1 maart 2025 is ook nog een tweede opmerkingenveld aan het registratieprogramma toegevoegd, waarin door medewerkers van de melddesk datalekken wordt



Datum
11 september 2025

Ons kenmerk
2024-035022

opgenomen of, en volgens welke afweging, een advies aan de FG is gevraagd en, indien bevestigend, of het advies van de FG is opgevolgd door de medewerkers van de melddesk datalekken. Aandachtspunt daarbij blijft wel dat de geadresseerde(n) van de FG-adviezen niet te allen tijde de medewerkers van de melddesk datalekken zelf zijn, maar ook interne organisatieonderdelen betreffen. Het succesvol effectueren van het advies van de FG vergt dat medewerkers van de melddesk datalekken goed overzien, en zo nodig nagaan en documenteren, wat er met de adviezen van de FG gebeurt.

Aanbeveling 5: betrek de FG, indien de directeur afwijkt van het advies van de melddesk datalekken

De melddesk datalekken kan, bij het opvolgen van een ontvangen melding, een advies uitbrengen aan een directie binnen de organisatie om de betrokkene(n) te informeren. Indien een directeur vervolgens afwijkt van het advies om te melden aan de betrokkene(n), dan neemt de melddesk datalekken contact op met de CPO. De CPO beoordeelt vervolgens de situatie en neemt bij twijfel telefonisch contact op met de FG en vraagt advies aan de FG. Dit advies van de FG zal vervolgens schriftelijk gegeven worden en vervolgens vastgelegd worden in het registratieprogramma. Voor het documenteren van deze mogelijke stappen is ook een extra opmerkingenveld toegevoegd in het registratieprogramma. Ook op deze nieuwe afspraken is het werkproces voor het registratieprogramma technisch aangepast. Daarnaast is er een escalatieladder binnen de organisatie ontwikkeld, indien het melden van betrokkenen ten onrechte achterwege blijft.

Geen melding aan de AP in geval van encrypted devices, wél opname in het incidentenregister

Tot slot dient hier ook nog benoemd te worden dat ontvangen meldingen over in het ongewis geraakte encrypted mobiele devices wel dienen te worden vastgelegd als beveiligingsincident in het incidentenregister, maar niet langer gemeld aan de AP als een mogelijk datalek. Mits de versleuteling passend is, rekening houdend met de norm van artikel 32 van de AVG, en de Belastingdienst beschikt over actuele kopieën of back-ups van de persoonsgegevens die op de vermiste encrypted mobiele device staan.

Tot slot

Een afschrift van deze brief zal worden gestuurd aan Persoonsgegevens
Persoonsgegevens van het Ministerie van Financiën.

De AP hoopt u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Indien u vragen heeft over deze brief kunt u contact opnemen met bovengenoemde contactpersoon.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,
Namens deze,

Persoonsgegevens



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 bezwaargelateerde verzoeken een stijging van 0.8 uur in de gemiddelde behandeltijd van bezwaarbehandeling—11
 - 1.3.3 Na 2019 nagenoeg geen Bezwaargelateerde 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 geregistreerde 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 aangiftes 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 uitworprenen 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 Artificiële Intelligentie, AI) en systemen die een klantbeeld kunnen presenteren.

1 Ontwikkeling van gemiddelde behandeltime

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op onderzoeksvraag 1.

Wat is de meerjarige ontwikkeling van de behandeltime¹ 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 behandeltime 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 *Behandeltime worden niet per aangifte, bezwaar en/of verzoek geregistreerd*

De Belastingdienst registreert niet de bestede time per aangifte, bezwaar en/of verzoek (zaak), maar de Belastingdienstmedewerkers registreren de totale time per dag die besteed worden aan de drie processen. Dit betekent dat alleen gemiddelde behandeltime berekend kunnen worden. Hierdoor is niet inzichtelijk hoeveel time 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 behandeltime van een C-post², uitwerp 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 *Behandeltime bezwaar- en verzoekbehandeling niet nagerekend*

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

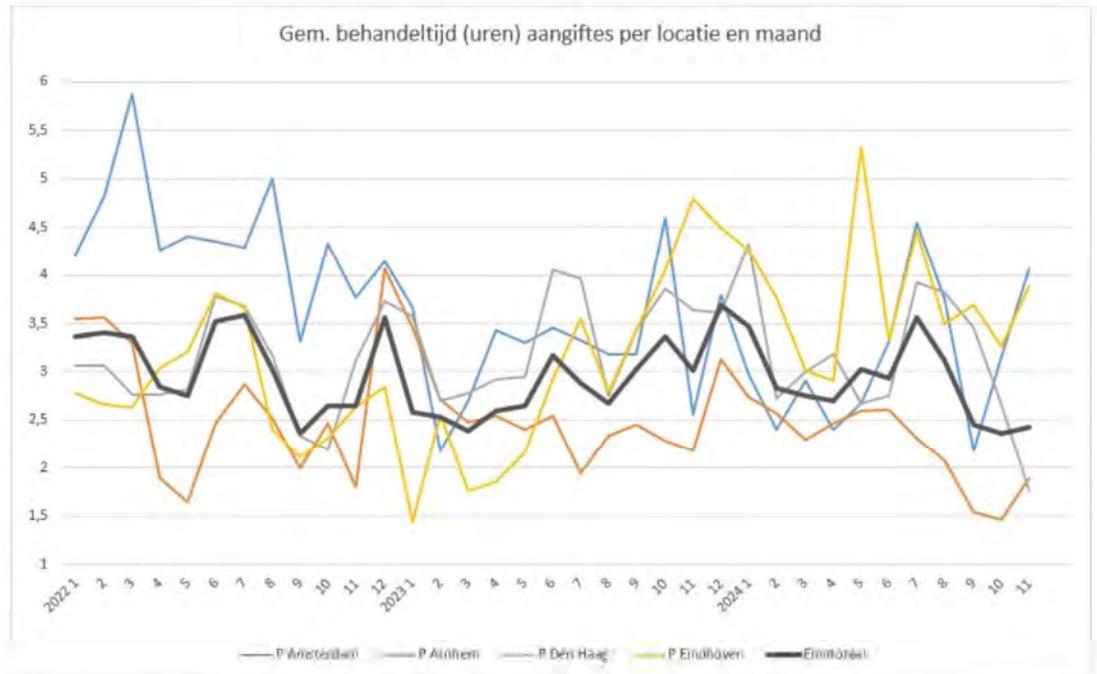
Voor de behandeltime bezwaar- en verzoekbehandeling hebben wij ons gebaseerd op de rapportages van de Belastingdienst, zie hiervoor paragraaf 1.3.2 t/m 1.3.5. De betrouwbaarheid van deze cijfers hebben we niet vastgesteld. De hiervoor benodigde data en time hadden we niet tot onze beschikking.

¹ In de oorspronkelijke onderzoeksvraag stond ook een analyse van aantallen en doorlooptime 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 time 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 beheltime 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 deformalisering 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 deformaliseren 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 deformaliseren 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 deformalisering 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 behandelzeiten

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 behandelzeiten 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 behandelzeiten 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 behandelzeiten 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 behandelzeiten 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 behandelzeiten 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 behandelzeit (ofwel normzeit).

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 worden gesignaleerd. 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 geregistreerde behandeltijd is niet altijd betrouwbaar*
De betrouwbaarheid van de geregistreerde 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 behandeltijden. 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 behandeltijden 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 behandeltijden 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 onderzoeksoopdracht 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 onderzoeksoopdracht.

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.

5 Ondertekening

Den Haag, 7 mei 2025



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.

Gebleken 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

BIJLAGE 1 – Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen

Met deze bijlage ontvangt u in één overzicht de laatste stand van zaken van onderwerpen waarover uw Kamer eerder vragen heeft gesteld, waarover toezeggingen zijn gedaan, moties zijn aangenomen of waarover mijn ambtsvoorganger of ik in voorgaande brieven hebben aangekondigd u nader te informeren.

In de Kamerbrief waar deze bijlage onderdeel van uitmaakt, ben ik ingegaan op de koers van de Belastingdienst. Ik wil mij richten op het verder ontwikkelen en versterken van de dienstverlening, de modernisering van het ICT-landschap en het herstellen van fouten uit het verleden. Dit is in lijn met de Meerjarenstrategie 2025-2030 die de Belastingdienst heeft opgesteld.

Deze bijlage belicht de voorliggende moties, toezeggingen en vragen langs de vier strategische prioriteiten uit de Meerjarenstrategie Belastingdienst 2025-2030¹. Deze Meerjarenstrategie is in december 2024 door mijn ambtsvoorganger met uw Kamer gedeeld en zet een koers uit voor de komende vijf jaar. De strategie is opgebouwd vanuit vier strategische prioriteiten: (1) verbinden met de samenleving; (2) de basis op orde brengen én houden; (3) dienstverlening, toezicht en opsporing continu verbeteren; en (4) werken met plezier en vanuit vakmanschap.

De Belastingdienst zoekt (1) verbinding met de samenleving door zijn belangrijke maatschappelijke rol consequent te blijven vervullen: bijdragen aan een financieel gezond Nederland door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en innen. Daarbij hoort transparantie over het werk van de organisatie, hoe er wordt gewerkt aan verbeteringen, maar ook het herstellen van wat er niet goed is gegaan. In dit deel vindt u ook de stand van verschillende hersteloperaties die inherent zijn aan het dagelijkse werk van één van de grootste uitvoerders van Nederland.

De volgende prioriteit die in deze bijlage aan bod komt is de (2) basis op orde brengen én houden. Daarvoor blijft de Belastingdienst onder andere investeren in de modernisering van de ICT en het verbeteren en borgen van de informatiehuishouding.

Deze, maar ook andere verbeteringen, helpen met het (3) continu verbeteren van dienstverlening, toezicht en opsporing. De Belastingdienst wil het voor alle Nederlanders eenvoudiger maken om aan hun fiscale verplichtingen te kunnen voldoen. Daarbij zet de Belastingdienst zich in voor hulp op maat voor wie dit nodig heeft. Voor de primaire processen investeert de Belastingdienst op de korte termijn in betere sturing, procesverbetering en kennisuitwisseling, waardoor effectiever en efficiënter gewerkt kan worden ('operational excellence'). Parallel daaraan is de Belastingdienst in 2025 gestart voor de langere termijn met fundamentele aanpassingen van de werkprocessen voor de toekomst, gericht op een digitale transformatie en het minder arbeidsintensief maken daarvan.

Tot slot gaat het in dit overzicht om het (4) werken met plezier en vanuit vakmanschap binnen de organisatie. Daarbij is het belangrijkste onderdeel de strategische personeelsplanning, waarmee de Belastingdienst erin slaagt om de bezetting en kennis op peil te houden, ondanks de grote vervangingsvraag.

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 31 066, nr. AL.

Hieronder treft u de prioriteiten uit de Meerjarenstrategie Belastingdienst 2025-2030 met de uitgelichte actualiteiten per thema aan.

Onderwerp
I. Verbinden met de samenleving
1. Aangiftecampagne Inkomstenbelasting 2024
2. A-status website Belastingdienst
3. Denktank Jongeren
4. Inzage Fiscaal Dossier
5. Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting
6. Recente rechterlijke uitspraken pensioenpremie en btw
7. Herstelacties
II. Basis op orde
8. Platform GDA
9. Omzetbelasting: modernisering, EU btw e-Commerce en EU KOR2025
10. Rationalisatie Cool:Gen
11. Bedrijfsvoering: Nieuw Enterprise Resource Planning (ERP)-Systeem
12. Niet-fiscale taken
13. Toezichtarrangement Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
III. Continu verbeteren dienstverlening, toezicht en opsporing
14. Visie op AI
15. Adviescommissie Analytics - Generatieve AI bij de Belastingdienst
16. Coronabelastingsschulden en -betalingsregeling
17. Kwijtscheldingsbeleid ondernemers
18. Betalingsregeling Illiquide vermogen
19. Inning en bezwaren
20. Adviesrapport 'Particulieren Uitvoerbaar plan'
21. Fiscale geheimhoudingsplicht: Arm's-lengthbeginsel
IV. Werken met plezier en vanuit vakmanschap
22. Personeel

I. Verbinden met de samenleving

1. Aangiftecampagne Inkomstenbelasting 2024

In de brief van 6 maart 2025² heeft mijn ambtsvoorganger u geïnformeerd over de aangiftecampagne Inkomstenbelasting 2024. De campagneboodschap luidde: 'Doe aangifte op jouw manier. Met of zonder hulp'.³ Het doel van de boodschap was om de verschillende manieren van hulp en ondersteuning die mensen kunnen krijgen bij het doen van aangifte onder de aandacht te brengen. Daarmee richtte de campagne zich niet enkel op de groep die extra hulp nodig heeft, maar ook op een bredere groep die zich door een betere informatieverstrekking meer ondersteund voelt bij het doen van aangifte. Dit werd onder meer ondersteund door de campagnebus die van 5 tot en met 29 maart door 14 locaties in Nederland reed. Het gebruik van de bus en de aanwezigheid in het land werd door de burgers op straat als zeer positief ervaren.

Inmiddels is de aangiftecampagne afgerond. Daarom wil ik uw Kamer met deze brief informeren over de cijfers rond de aangiftecampagne. Dit jaar is de aangiftecampagne opnieuw voorspoedig verlopen. Het doel van de campagne is dat mensen tijdig, juist en volledig aangifte doen. De Belastingdienst brengt daarom ook de verschillende manieren van hulp en ondersteuning bij het aangifte doen onder de aandacht. Dit lijkt tot resultaat te hebben geleid. De extra aandacht voor de mogelijkheid van hulp via telefonie, videobellen en balie heeft geleid tot een stijgende vraag van 15%, wat betekent dat burgers die hulp willen ons beter weten te vinden.

In totaal hadden op 30 april 2025 ruim 10,5 miljoen mensen hun aangifte inkomstenbelasting 2024 ingediend. Ten opzichte van vorig jaar dienden er bijna 600.000 meer ingediende aangiften verwerkt te worden. Het is nog niet exact vast te stellen waarom dit aantal hoger is dan vorig jaar. Mogelijke verklaringen zijn het effect van campagnes en het onder de aandacht brengen van de mogelijkheden voor het krijgen van hulp bij het doen van aangifte. Het hogere aantal ingediende aangiften laat zien dat burgers de Belastingdienst steeds beter weten te vinden.

Van de 9,4 miljoen mensen die zijn uitgenodigd om aangifte te doen, hebben 6,5 miljoen dit vóór 1 mei 2025 gedaan. Dat komt neer op 69% van het totaal. Daarnaast zijn er ruim 3,4 miljoen verzoeken tot uitstel verwerkt, waarvan circa 3,1 miljoen via de uitstelregeling voor belastingconsulenten.

Alle 6,7 miljoen mensen (zowel mensen die wel en geen uitnodiging om aangifte te doen hebben gehad) die vóór 1 april 2025 aangifte hebben gedaan, hebben vóór 1 juli 2025 bericht ontvangen. Dit bericht kon bestaan uit:

- een voorlopige aanslag,
- een definitieve aanslag, of
- een brief 'uitgestelde garantiepost' (dan is er meer informatie van de belastingplichtige nodig).

Er is door veel maatschappelijk dienstverleners hulp bij aangifte geboden, onder andere door vak- en ouderenbonden. Tijdens de gehele aangiftecampagne 2024 organiseerden 366 vestigingen van 94 bibliotheken activiteiten. Er zijn tijdens de aangiftecampagne twee landelijke aangiftedagen georganiseerd door Stichting Sofir en de Belastingwinkels. Hierbij zijn ook diverse bibliotheken, maatschappelijke partijen en een aantal balies van de Belastingdienst aangesloten. In totaal is op deze dagen op 37 locaties hulp aangeboden bij het doen van de aangifte inkomstenbelasting 2024.

Over de gehele aangifteperiode was de BelastingTelefoon goed bereikbaar. Tijdens de aangiftecampagne in maart en april zijn 1.520.571 telefoontjes aangenomen. Het aannamepercentage was in deze periode 91%, wat betekent dat meer dan negen op de tien bellers een medewerker te spreken heeft gekregen. Het streven van de BelastingTelefoon is 90%. Dat het aannamepercentage van de BelastingTelefoon tijdens zo'n drukke periode dermate hoog was laat zien dat de BelastingTelefoon goed heeft gefunctioneerd. De vragen gingen onder andere over hulpverzoeken van burgers bij het invullen van de aangifte inkomstenbelasting, verzoeken voor het

² Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

³ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

inplannen van een afspraak aan de balie en vragen van burgers die reeds aangifte hadden gedaan en opheldering wensten over een te betalen bedrag of een eventuele teruggave. Bijna 51.500 burgers hebben een afspraak gemaakt voor hulp bij het invullen van hun aangifte. Dat komt neer op circa 6.800 meer afspraken dan vorig jaar. Ook gedurende het jaar blijft de Belastingdienst hulp aanbieden bij het indienen van aangiften.

2. A-status website Belastingdienst

Overheidsorganisaties zijn wettelijk verplicht om hun digitale producten – zoals websites, apps en portalen – toegankelijk te maken voor iedereen. Dat betekent dat deze producten waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust moeten zijn. Overheidsorganisaties zijn verplicht om aan de hand van een toegankelijkheidsverklaring de digitoegankelijkheid van hun websites te laten controleren. De nalevingsstatus die hieruit volgt kan variëren van een A (volledig voldoen) tot een E (ontoegankelijk zonder verklaring). Met trots deel ik uw Kamer mee dat de website van de Belastingdienst (www.belastingdienst.nl) voldoet aan alle eisen. De website heeft daarmee medio augustus 2025 voor het tweede jaar op rij de hoogst mogelijke status behaald op het gebied van digitale toegankelijkheid: de A-status. Van de 8.849 geregistreerde overheidswebsites en -apps heeft 8 procent de A-status.

Tijdens het jaarlijkse onderzoek is vastgesteld dat de onderzochte pagina's voldoen aan alle 50 criteria van de wettelijk vastgestelde norm. Dit is een bevestiging van de structurele inzet op digitale toegankelijkheid. De Belastingdienst blijft zich inzetten voor het verbeteren en monitoren van digitale toegankelijkheid. Er wordt continu gewerkt aan het toegankelijker maken van andere websites, apps en portalen. Naast Belastingdienst.nl heeft ook de mobiele applicatie 'Aangifte inkomstenbelasting' de A-status gekregen. Deze app is gedurende de afgelopen aangiftecampagne door ruim een half miljoen mensen gebruikt.

3. Denktank Jongeren

Verbinding zoeken met de samenleving betekent ook aansluiten bij de belevingswereld van belangrijke doelgroepen. Sinds een jaar hebben de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen daarom gezamenlijk een Denktank Jongeren. Deze denktank brengt jongeren van 18 tot 27 jaar uit heel Nederland samen – van studenten tot ondernemers - die vol energie en ideeën zitten. Samen denken zij na over de toekomst van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen en zoeken ze naar concrete verbeteringen. Tijdens de sessies staan persoonlijke ervaringen centraal, maar wordt ook nagedacht over wat er wordt verwacht van de Belastingdienst. Verwachtingen die jongeren noemen zijn bijvoorbeeld het belang van duidelijke uitleg, ruimte om te leren en communicatie die ondersteunt in plaats van afrekent. De inzichten uit de denktank zijn meegenomen in projecten, communicatieplannen en gesprekken binnen de organisatie. Ook het komende jaar gaat de denktank door om nog meer de input van de jongeren in de dagelijkse werkzaamheden mee te nemen.

De denktank ontwikkelt zich tot een serieuze schakel in het structureel betrekken van jongeren. Hoewel de denktank net gestart is, worden eerste stappen richting concrete voorstellen al gezet.

4. Inzage Fiscaal Dossier

In het Belastingplan 2026 is een wetswijziging voorgesteld die belastingplichtigen (burgers, bedrijven en intermediairs) uiterlijk in 2032 via een portaal inzage geeft in hun fiscale dossier, zonder tussenkomst van een medewerker. Dit vergroot de transparantie en zorgt voor een betere informatiepositie van belastingplichtigen en inhoudingsplichtigen. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de aanpak en geleidelijke invoering van het inzagerecht in het eigen (fiscale) dossier. Het inzagerecht is geregeld door het amendement van het lid Omtzigt c.s. dat bij de behandeling van het Belastingplan 2024 werd aangenomen⁴. Daarnaast is toegezegd terug te komen op de groeiplannen en routekaarten⁵.

Implementatie vindt stapsgewijs plaats en vanaf 2026 worden als eerste beschikkingen over inkomstenbelasting (niet-winst) gefaseerd beschikbaar gesteld. Belastingplichtigen kunnen dan op

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 36418, nr. 110.

⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36602, nr. 151.

termijn bij de bekendmaking van een belastingaanslag of een voor bezwaar vatbare beschikking inzage in de op de daarop betrekking hebbende stukken worden verleend. Mits deze zijn beoordeeld en bewerkt om gewichtige redenen zoals privacy. Een voorbeeld van dit soort stukken is behandelverslagen. Hierbij kan gedacht worden aan het anonimiseren van gegevens van medewerkers van de Belastingdienst of van andere burgers, of aan het voorkomen dat inzichten worden verkregen in de toezicht- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst.

De realisatie van dit programma is omvangrijk en is een grote opgave voor de Belastingdienst. Deze realisatie raakt alle onderdelen van de Belastingdienst. Daarom zal bij de start van iedere fase de routekaart opnieuw beoordeeld worden. Na afronding van de analysefase van de eerste fase, inkomstenbelasting (niet-winst), wordt eind 2025/begin 2026 op basis van de resultaten een addendum opgeleverd bij de uitvoeringstoets. Daarin worden de (additionele) kosten voor de eerste fase uitgewerkt. Vervolgens vindt steeds per inwerkingtredingsbesluit een uitvoeringstoets plaats, waarin de kosten voor een volgend belastingmiddel worden ingeschat.

De kosten voor de eerste stap bedragen €24,6 miljoen, verdeeld over 2025 en 2026. Dit is gedekt binnen de begroting van het Ministerie van Financiën. Voor het uitvoeren van volgende stappen in de routekaart is nog geen budget gereserveerd, hier moet nog (budgettaire) besluitvorming voor plaatsvinden.

5. Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting

De Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting (TTB) is een tegemoetkoming voor de hoge energieprijzen van 2023. De tegemoetkoming is bedoeld voor bewoners van gebouwen met een blokaansluiting. Met een blokaansluiting wordt bedoeld dat meerdere woningen gebruikmaken van één centrale energie-aansluiting. Deze groep viel niet onder de doelgroep van het eerdere prijsplafond, de compensatie die bewoners zonder blokaansluiting wel ontvingen.

De TTB is uitgevoerd door de Belastingdienst in opdracht van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei. De contracthouder van de blokaansluiting, meestal de verhuurder of Vereniging van Eigenaren (VvE), kon de TTB tot en met oktober 2023 voor alle bewoners aanvragen via een portaal. Nadat de contracthouder de subsidie had ontvangen, verdeelde deze het bedrag onder de bewoners. De hoogte van het bedrag per wooneenheid hangt af van de manier waarop de energiekosten worden verrekend.

Een contracthouder kon een reguliere aanvraag of een bulkaanvraag indienen. Wanneer een contracthouder een aanvraag voor meer dan vijf blokaansluitingen wilde indienen, dan kon dat aan de hand van een bulkaanvraag. In totaal zijn er ruim 35.000 aanvragen ingediend, waarvan 14.000 reguliere aanvragen en 21.000 bulkaanvragen. Van het totale aantal aanvragen is ruim 89% toegewezen, tegenover circa 11% dat werd afgewezen. Deze aanvragen zijn grotendeels handmatig behandeld en afgerond in juni 2024. Er is in totaal ruim 700 miljoen euro aan subsidie verstrekt. Het gemiddelde bedrag per ingediende aanvraag was ongeveer 28.000 euro.

In de periode van september 2024 tot en met maart 2025 heeft de Belastingdienst proactief burgers achter een blokaansluiting per brief op de hoogte gebracht van hun recht op subsidie. De TTB is een subsidieregeling waarbij, nadat de aanvraag is behandeld en de subsidie is toegekend en uitgekeerd, het subsidiebedrag ambtshalve wordt vastgesteld. Vanaf dat moment zijn wijzigingen niet meer mogelijk. Door middel van een nacontrole wordt voor een statistisch gevalideerde selectie van aanvragen gecontroleerd of het subsidiebedrag terecht is gekomen bij de bewoners achter de blokaansluiting. Momenteel is de Belastingdienst bezig met de afronding van deze nacontrole en de verwachting is dat deze werkzaamheden in het voorjaar van 2026 worden afgerond. Wanneer deze werkzaamheden volledig zijn afgerond zal een eindrapportage worden opgesteld. De verwachting is dat deze eindrapportage in de zomer van 2026 met uw Kamer wordt gedeeld.

6. Recente rechterlijke uitspraken pensioenpremie en btw

Op 30 september 2025 heeft het Hof Arnhem-Leeuwarden een tweetal uitspraken⁶ gedaan met betrekking tot pensioenuitvoering en btw. In deze uitspraken heeft het Hof - kort weergegeven -

⁶ ECLI:NL:GHARL:2025:6015 en ECLI:NL:GHARL:2025:5991

beslist dat de uitvoering van een pensioenregeling één dienst is die niet kwalificeert als een voor de btw vrijgestelde verzekeringsdienst. Dit heeft tot gevolg dat het pensioenfonds recht heeft op aftrek van voorbelasting, en dat de volledige pensioenpremie belast is met btw.

Via deze weg wil ik uw Kamer, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, informeren dat ik deze uitspraken niet overneem als uitgangspunt voor de belastbaarheid van pensioenpremies. Mede omdat deze uitspraken tegengesteld zijn aan de uitspraak van Hof Amsterdam⁷ uit 2023 met betrekking tot eenzelfde situatie. Tegen deze uitspraak heeft belanghebbende beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad.

Zolang de Hoge Raad in die zaak geen uitspraak heeft gedaan, blijft het uitgangspunt voor de Belastingdienst dat de pensioenuitvoering als één vrijgestelde dienst moet worden aangemerkt, overeenkomstig de uitspraak van Hof Amsterdam:

“Onder die omstandigheden is het oordeel gerechtvaardigd dat belanghebbende, ook al is zij geen verzekeraar, prestaties verricht die de wezenlijke kenmerken hebben van een handeling ter zake van verzekering als bedoeld in artikel 11, lid 1, onderdeel k, Wet OB, welke bepaling is gebaseerd op artikel 135, lid 1, onderdeel a, Btw-richtlijn. Dit oordeel vindt ook steun in de wetsgeschiedenis van de Pensioenwet, waarin ervan uit wordt gegaan dat de uitvoeringsovereenkomst een verzekeringsovereenkomst is. Zo wordt in de memorie van toelichting bij die wet opgemerkt: ‘Bij pensioenen op grond van dit wetsvoorstel is altijd sprake van verzekeren’ en ‘Aangezien uitvoeringsovereenkomsten niets anders zijn [dan] verzekeringsovereenkomsten (...)’. Ook het gegeven dat artikel 5 Pensioenwet een regeling omtrent de samenloop van een uitvoerings- en verzekeringsovereenkomst geeft, onderstreept dat de wetgever van de Pensioenwet uitging van het karakter van een verzekeringsovereenkomst. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet titel 7.17 en titel 7.18 Burgerlijk Wetboek is er eveneens van uitgegaan dat ‘ook de uitvoering door een (beroeps)pensioenfonds gezien (moet) worden als het uitvoeren van verzekeringsovereenkomsten waardoor titel 7.17 en 7.18 [van het Burgerlijk Wetboek, genaamd ‘Verzekering’ respectievelijk ‘Lijfrente’] van toepassing zijn’.”

Voor pensioenfonds die het standpunt van de Belastingdienst (blijven) toepassen is er dus geen verplichting om btw over de pensioenpremie te berekenen.

7. Herstelacties

De Belastingdienst vervult binnen de overheid de belangrijke maatschappelijke taak om eerlijk en zorgvuldig belastingen en premies te heffen en te innen. Zo draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezond Nederland. De Belastingdienst voert zijn werk zo zorgvuldig mogelijk uit, maar er kunnen fouten ontstaan. Wanneer dat gebeurt zorgt de Belastingdienst ervoor dat deze fouten zo snel mogelijk worden geïdentificeerd en hersteld. Hieronder zal ik ingaan op een aantal hersteltrajecten die momenteel lopen.

Update herstel Minnelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen (MSNP)

Tussen 2012 en 2021 heeft de Belastingdienst in een aantal gevallen verzoeken om mee te werken aan een MSNP onterecht afgewezen. In zo'n regeling maakt een burger vaak in samenwerking met andere schuldeisers en schuldhulpverlening een vrijwillige betalingsafpraak met de Belastingdienst over hoe openstaande belastingschulden worden afgelost. Door de afwijzing kregen burgers niet de kans om een schuldenvrije start te maken. In plaats daarvan liepen schulden vaak verder op. Mijn ambtsvoorgangers hebben uw Kamer geïnformeerd over deze fout en de gevolgen hiervan voor de betrokkenen. Met de Wet onverplichte tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtigde schuldregeling (hierna: Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing MSNP), die op 22 mei 2025 door uw Kamer is aangenomen, is de wettelijke basis gecreëerd om de getroffen burgers herstel te bieden. Aan deze burgers wordt herstel geboden door openstaande schulden kwijt te schelden of eerder betaalde bedragen terug te geven. Gedupeerden ontvangen daarnaast een forfaitaire tegemoetkoming: een vast bedrag van €500 per onterechte afwijzing (met een minimale periode van 240 dagen tussen afwijzingen) als erkenning van het aangedane leed. Op

⁷ 23 februari 2023, nr. 21/00319 (ECLI:NL:GHAMS:2023:1249)

deze manier wordt recht gedaan aan de getroffen burgers en bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de Belastingdienst. In totaal betreft het herstel van ongeveer 6.000 burgers.

De uitvoering van de Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing MSNP is op 1 juli 2025 van start gegaan. Op dit moment zijn de eerste brieven verstuurd aan burgers van wie het MSNP-verzoek in het verleden onterecht is afgewezen en die niet alsnog tot een schuldregeling zijn toegelaten. De brief bevat zowel de forfaitaire tegemoetkoming, als de aankondiging van verdere herstelmaatregelen zoals kwijtschelding, terugbetaling en het financieren van de aflossing van schulden bij derden door de Belastingdienst (zogenoemde pseudo-MSNP). Hiermee is een belangrijke eerste stap gezet in het daadwerkelijk bieden van erkenning en financieel herstel.

Naar verwachting zal het merendeel van de tegemoetkomingen tegen het begin van 2026 zijn afgerond, met uitzondering van burgers met complexe situaties waar aanvullende gegevens of handelingen nodig zijn. In totaal gaat het om iets minder dan 500 burgers. Er wordt geen extra vertraging verwacht.

Wat betreft de burgers met complexe situaties is de planning dat het grootste deel van de burgers nog dit jaar geïnformeerd en/of tegemoetgekomen wordt. Deze groep bestaat vooral uit burgers die onterecht zijn afgewezen, maar daarna alsnog zijn toegelaten tot een MSNP- of WSNP⁸-traject, en burgers die na een onterechte afwijzing alsnog een terechte afwijzing hebben ontvangen. Voor deze burgers met complexe situaties is de planning dat uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026 tot afronding van herstel te komen.

Provinciale opcenten

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de inning van de motorrijtuigenbelasting (MRB). Dat geldt voor zowel de basisbelasting, de brandstof toeslagen als voor de provinciale opcenten. Na een signaal van het Interprovinciaal Overleg (IPO) bleek in april 2025 dat bij het berekenen van de hoogte van de afdrachten over de jaren 2023, 2024 en 2025 een fout is gemaakt in de afdracht van de provinciale opcenten aan de provincies. Dit kwam doordat de brandstof toeslag niet correct was toegerekend. Op 16 mei jl. is uw Kamer geïnformeerd over dat er, als gevolg van deze fout in de afdracht, in 2024 ten laste van de motorrijtuigenbelasting circa € 57 miljoen te veel is afgedragen aan de provincies.⁹ In de brief is ook een splitsing gegeven van het bedrag per provincie. Na het verzenden van deze brief is in overleg met het IPO afgesproken dat het herstel met de afdrachten via verrekeningen van juni tot en met december van dit jaar zal plaatsvinden. Daarmee wordt de fout in de afdracht van de provinciale opcenten nog dit jaar helemaal hersteld.

De Belastingdienst heeft maatregelen genomen om dit soort fouten in de toekomst te voorkomen. Zo is de interne controle op de berekening van de periodieke afdrachten verbeterd en wordt het covenant met het IPO opnieuw bekeken via een herijking. Bij deze herijking wordt gekeken hoe het proces en de regels voor de provinciale opcenten eenvoudiger kunnen worden gemaakt. Naar verwachting worden in de loop van 2026 nieuwe afspraken tussen de Belastingdienst en het IPO vastgelegd. Ook werkt de Belastingdienst aan meer automatisering bij de berekeningen, zodat de kans op fouten nog kleiner wordt.

Belastingrente

In augustus 2024 heeft een complexe verstoring plaatsgevonden bij het opleggen van de voorlopige aanslagen voor het belastingjaar 2023. Door een onjuiste berekening in het verwerkingssysteem Aanslag Belasting Systeem (ABS) is in 9.592 gevallen een onjuiste automatische voorlopige aanslag over 2023 opgelegd. In de periode september 2024 tot en met februari 2025 is de fout van deze verstoring hersteld.

Bij het herstel van de bovengenoemde groep is later in 4.355 gevallen ten onrechte belastingrente in rekening gebracht. De omvang varieert per aanslag tussen de € 1 en € 1.576 en betreft in totaal € 112.200. Het herstel van deze onterecht in rekening gebrachte rente is eind juli 2025 afgerond. De gedupeerde burgers hebben een excuusbrief ontvangen en halverwege augustus 2025 is de ten onrechte in rekening gebrachte rente aan deze burgers terugbetaald.

⁸ Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen, het traject dat volgt op MSNP.

⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1502.

Betaalverzuimboetes

Op het moment dat een belastingschuldige de betalingsverplichting naar aanleiding van een belastingaanslag niet of niet tijdig nakomt, kan er een betaalverzuimboete worden opgelegd door de Belastingdienst. Op 1 juli 2021 is de Leidraad Invordering 2008 aangepast waardoor deze betaalverzuimboetes lager werden¹⁰. Er ontstond een probleem omdat een noodzakelijke wijziging in het automatiseringssysteem niet werd doorgevoerd. Vanaf 1 juli 2021 tot nu zijn ongeveer 15.000 betaalverzuimboetes ten onrechte niet verlaagd. Om dit te corrigeren, is de Belastingdienst in september 2025 begonnen met herstelwerkzaamheden. Deze herstelwerkzaamheden worden in het vierde kwartaal van 2025 afgerond. Het totale herstelbedrag komt uit op ca. € 3,5 tot 4 miljoen en dit wordt gedekt binnen de niet-belastingontvangsten van artikel 1 van de Financiënbegroting.

Waardering Onroerende Zaken (WOZ)

De Belastingdienst verwerkt wijzigingen in de WOZ-waarden die gemeentes maken automatisch in aanslagen voor inkomstenbelasting. Door de overgang van een oude naar een nieuwe IV-voorziening zijn voor de belastingjaren 2021 tot en met 2023 wijzigingen in WOZ-waarden die gemeentes pas na afloop van het belastingjaar hebben doorgevoerd, niet ambtshalve (dus automatisch door de Belastingdienst) verwerkt. Dit is in strijd met artikel 18a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), waarin staat dat zulke wijzigingen ambtshalve moeten worden meegenomen. Vanaf het belastingjaar 2024 worden aanpassingen in de WOZ-waarde weer correct verwerkt in de ambtshalve aanslagen.

Hoewel burgers zelf correcties kunnen doorvoeren of bezwaar kunnen maken, leidt het ontbreken van automatische verwerking ertoe dat een aantal aanslagen niet ambtshalve worden aangepast. Burgers kunnen hierdoor een te hoge of te lage aanslag hebben ontvangen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM in 2023 is hier aandacht voor geweest. Inmiddels is er een oplossing gevonden en zijn de voorbereidingen voor de herstelwerkzaamheden in gang gezet.

Het herstel betreft de jaren 2021 tot en met 2023. In totaal zijn 7.543 aanslagen geraakt bij 12.522 burgers. De totale geschatte teruggaaf bedraagt circa € 1.200.000. Van dit bedrag heeft ongeveer € 460.000 betrekking op box 1, wat neerkomt op circa 90% van de gevallen. De overige 10% heeft betrekking op box 3 en bedraagt € 740.000.

De teruggaaf per aanslag verschilt afhankelijk van de mate van waardedaling. Voor box 1-woningen varieert de teruggaaf van minimaal € 38 tot maximaal € 96. De gemiddelde teruggaaf in box 1 bedraagt circa € 61. Voor box 3 varieert de teruggaaf van minimaal € 328 tot maximaal € 1.631. De gemiddelde teruggaaf in box 3 bedraagt circa € 982.

In minder dan 1% van de gevallen is sprake van een stijging van de WOZ-waarde. Voor deze gevallen wordt geen navordering opgelegd, aangezien de wettelijke termijn hiervoor is verstreken.

Wijzigingen van de WOZ-waarden worden inmiddels correct verwerkt, waardoor vanaf 2024 de juiste WOZ-waardewijzigingen zijn meegenomen in de ambtshalve aanslag. Er wordt gewerkt aan een duurzame systeemoplossing. Daarnaast zijn de voorbereidingen voor de herstelwerkzaamheden in gang gezet. Medewerkers zijn opgeleid om deze werkzaamheden handmatig uit te voeren. In oktober dit jaar is gestart met de uitvoering van het herstel en de verwachting is dat in juli 2026 de herstelwerkzaamheden worden afgerond. Elke belastingplichtige waar de WOZ-waarde van is hersteld, ontvangt een bericht met uitleg.

Deze verstoring raakt ook aan de schenk- en erfbelasting. De gevolgen hiervan worden momenteel onderzocht. Als er aanleiding voor is, zal ik uw Kamer hierover informeren.

Tegemoetkomingsbeleid Fraudesignaleringsvoorziening

De Raad van State heeft op 18 juni jl. een uitspraak gedaan die raakt aan het Fraudesignaleringsvoorziening (FSV)-tegemoetkomingsbeleid¹¹. De FSV was een applicatie die de Belastingdienst sinds 2012 gebruikte om uiteenlopende (fraude)signalen te registreren. In februari 2020 is de FSV stopgezet en is nagegaan of de ongeveer 290.000 mensen die in FSV

¹⁰ Staatscourant 2021, nr. 33908.

¹¹ ECLI:NL:RVS:2025:2730.

waren opgenomen, hier nadelige of onterechte effecten van hebben ondervonden en of zij in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Deze burgers zijn hierover geïnformeerd met een zogeheten 'afsluitende brief'. Over de tijdlijn van het stopzetten van FSV en het opzetten van het tegemoetkomingsbeleid is uw Kamer onder andere in de stand-van-zakenbrief van 6 maart 2025 geïnformeerd via de 'Aanvulling Eindrapport Motie Snels'¹².

De Raad van State heeft op 18 juni jl. een uitspraak gedaan waaruit blijkt dat deze afsluitende brief een bestuursrechtelijk besluit is waartegen in FSV geregistreerde burgers bezwaar kunnen maken bij de Belastingdienst en beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter. De Belastingdienst volgt deze uitspraak en zal op een later moment een ruime termijn kenbaar maken waarbinnen deze burgers bezwaar kunnen maken tegen hun afsluitende brief. Die termijn wordt op een later moment aangekondigd, aangezien er op dit moment nog verschillende rechts- en (hoger) beroepszaken lopen over het FSV-tegemoetkomingsbeleid. Uitspraken in deze zaken kunnen invloed hebben op het tegemoetkomingsbeleid. Ik houd uw Kamer op de hoogte van de verdere afhandeling van het FSV-tegemoetkomingsbeleid.

¹² Kamerstukken II, 2024/25, 31066 nr. 1463.

II. Basis op orde

8. Platform GDA

Het op orde brengen van de archivering bij de Belastingdienst is essentieel om burgers en ondernemers sneller te kunnen helpen en om informatie gecontroleerd te gebruiken en transparantie te bevorderen. Daarom is op 22 augustus dit jaar een nieuw systeem in gebruik genomen, het Generiek platform voor Document en Archiefbeheer (GDA). Dit systeem helpt om ontvangen en verzonden documenten automatisch op te slaan en terug te vinden. Medewerkers kunnen zo gemakkelijk de juiste documenten opzoeken en veilig duurzaam archiveren. Met deze nieuwe, centrale voorziening worden medewerkers ondersteund bij het op orde brengen van hun informatiehuishouding. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet richting een toekomstbestendige informatievoorziening die ook in de toekomst voldoet aan wet- en regelgeving, waaronder de Modernisering Elektronisch Berichtenverkeer, de Keuzeregeling Elektronisch Berichtenverkeer en de in 2025 aangenomen nieuwe Archiefwet. De ontwikkeling van het platform GDA was dan ook een belangrijk project in het Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding ministerie van Financiën 2025-2026, wat als doel heeft de informatiehuishouding en de informatievoorziening te verbeteren¹³.

Samen met de ketens Omzetbelasting (OB) en Schenk- en Erfbelasting (S&E) is de eerste aansluiting op GDA gerealiseerd. Documenten uit deze ketens worden na opmaak en verzending, automatisch gearchiveerd in GDA. Geautoriseerde gebruikers van de keten kunnen zo eenvoudig de verzonden documenten opzoeken en inzien.

De Belastingdienst heeft in 2024 een advies ontvangen van het Adviescollege ICT-Toetsing (AcICT) over GDA. Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer hierover op 11 maart 2024 geïnformeerd en aangegeven welke acties de Belastingdienst aan dit advies heeft verbonden.¹⁴ Mede dankzij deze ingezette acties is het programma versneld en is de eerste versie van GDA conform planning opgeleverd. Er worden vanaf nu continu nieuwe ketens en stromen op GDA aangesloten. Dit jaar worden de systemen van Lage-Inkomensvoordeel aangesloten en begin volgend jaar volgen de portalen van de keten Interactie. Het streven is om in 2026 voor elke keten van de Belastingdienst minimaal 1 stroom aangesloten te hebben. Het programma loopt tot 2029 en de verwachting is dat nagenoeg alle documentstromen tegen die tijd zullen zijn overgeplaatst naar GDA.

9. Omzetbelasting: modernisering, EU btw e-Commerce en EU KOR2025

In 2020 is een moderniseringstraject gestart om het sterk verouderde omzetbelasting (OB)-systeem te vervangen. Uw Kamer is via verschillende brieven geïnformeerd dat na zorgvuldige analyse is besloten tot het implementeren van een pakketoplossing.¹⁵ In maart 2025 is het aanbestedingstraject afgerond en is het contract met de geselecteerde leverancier ondertekend. In de planning zijn de volgende tijdslijnen vastgelegd voor de implementatie van de OB-processen in het pakket Gentax:

Juli 2026	1. VAT-refund: btw-teruggave in Nederland voor internationale ondernemers in Nederland
Juli 2027	2. De binnenlandse omzetbelasting; 3. Intracommunautaire processen: leveringen en diensten tussen Europese lidstaten; 4. Kleine ondernemersregeling (NL-KOR): de btw-vrijstelling voor Nederlandse ondernemers met een jaaromzet onder de € 20.000.
Juli 2028	5. One Stop Shop: voor EU btw op e-commerce: het EU-btw éénloketsysteem wat na registratie periodiek in één melding btw-aangifte voor alle andere EU-lidstaten doet; 6. EU-KOR: het kader van de Europese Commissie dat btw-vrijstelling voor kleine ondernemers uit andere EU-landen met een omzet onder de € 100.000 geeft.

¹³ [Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding ministerie van Financiën 2025-2026 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 31066, nr. 1345

¹⁵ Voor het laatst in Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

Ik zal uw Kamer nader informeren over deze ontwikkelingen op het OB-domein uiterlijk in de volgende stand-van-zakenbrief.

Eu btw e-Commerce en EU KOR2025

Op 6 maart jl. heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer voor het laatst geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de regeling EU btw e-commerce. Deze regeling wordt uitgevoerd via het zogenoemde 'noodspoor'. Via het noodspoor wordt er ook toezicht gehouden. De beslissing over de definitieve oplossing en het daaropvolgende proces wordt in het vierde kwartaal van 2025 genomen. De planning is om uw Kamer hierover voor het einde van het jaar te informeren.

In de stand-van-zakenbrief van 6 maart jl. bent u ook geïnformeerd over de Europese Kleineondernemersregeling (EU KOR2025). De implementatie hiervan verloopt volgens planning. De afronding van de implementatie van de EU KOR2025 is gepland voor het vierde kwartaal van 2025.

10. Rationalisatie Cool:Gen in de ketens Inkomensheffingen (IH) en Loonheffingen (LH)

Op 24 april 2025¹⁶ heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over het advies van het Adviescollege ICT-toetsing met betrekking tot het project over de uitfasering van Cool:Gen in de keten Inkomensheffingen (IH). Cool:Gen is de ontwikkelingssoftware waarmee twee derde van het Aanslag Belasting Systeem wordt gerealiseerd. In de brief van 24 april 2025 is toegezegd om uw Kamer in de eerstvolgende stand-van-zakenbrief nader te informeren over hoe de Belastingdienst opvolging geeft aan de adviezen.

In eerdere brieven bent u geïnformeerd over de noodzaak van het uitfaseren van de verouderde ontwikkelingssoftware Cool:Gen.¹⁷ De expertise van Cool:Gen wordt namelijk steeds schaarser binnen én buiten de Belastingdienst. Door eerdere vertragingen, onder andere herstelwerk na uitspraken van de Hoge Raad over box 3, is de huidige planning om de uitfasering van Cool:Gen eind 2027 af te ronden. Dit is in lijn met de Motie van Eijk die eerder dit jaar is aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om het IV-portfolio van de Belastingdienst zodanig te prioriteren dat het nieuwe box 3-stelsel op basis van werkelijk rendement per 1 januari 2028 kan worden gerealiseerd¹⁸.

De adviezen van het Adviescollege ICT-toetsing zijn ter harte genomen en de voortgang wordt maandelijks gemonitord. Zo is er een aantal aanscherpingen doorgevoerd in de organisatie van het project en is er extra personeel ingezet. De Belastingdienst heeft er daarom vertrouwen in dat de uitfasering van Cool:Gen binnen de keten IH uiterlijk eind 2027 is voltooid. Over de voortgang van de uitfasering van Cool:Gen binnen de keten LH zal ik u via de stand-van-zakenbrieven op de hoogte houden.

Ook in de keten Loonheffingen (LH) wordt Cool:Gen uitgefaseerd. In het 'overzicht uitvoerbaarheid'¹⁹ heb ik uw Kamer in september dit jaar geïnformeerd over de gevolgen van de maatregel 'fiscale normering markt voor voertuigen gericht op personenvervoer' voor deze keten en de gevolgen voor de uitfasering van Cool:Gen in de keten LH. Vanaf 2027 moeten werkgevers die geen emissievrije (niet-elektrische) personenauto's aan hun werknemers beschikbaar stellen ook voor privégebruik - waaronder woon-werkverkeer - een pseudo-eindheffing van 12% betalen over de waarde van de fossiele personenauto, tenzij overgangsrecht van toepassing²⁰. Deze maatregel zorgt ervoor dat werkgevers financieel worden aangemoedigd om over te stappen op volledig elektrische auto's. Om deze heffing per 1 januari 2027 inpasbaar te maken is herprioritering nodig in de keten LH. Dit resulteert in een vertraging van drie tot zes maanden voor de planning van de uitfasering Cool:Gen in deze keten, wat betekent dat de deadline van 1 juli 2027 verplaatst naar uiterlijk 1 januari 2028.

¹⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1500.

¹⁷ Voor het laatst in Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

¹⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 36706, nr. 15.

¹⁹ [Overzicht uitvoerbaarheid - Inzicht in effecten van beleid op de uitvoering en de beleidsruimte voor de komende jaren | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

²⁰ In het Belastingplan 2026 staat de pseudo-eindheffing verder toegelicht: [Belastingplan 2026 | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#).

11. Bedrijfsvoering: Nieuw Enterprise Resource Planning (ERP)-Systeem

In 2023 is de Belastingdienst begonnen met het vernieuwen van hun bedrijfsvoering (ERP-systeem) dat wordt gebruikt door de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen. Dit systeem, geleverd door SAP, helpt om de bedrijfsvoering te verbeteren en toekomstbestendig te maken. In een grote en complexe organisatie als de Belastingdienst is een gestructureerd en beheerst overzicht van de bedrijfsvoering erg belangrijk.

Voor de korte termijn was een upgrade naar een nieuw systeem van SAP, S/4HANA, nodig omdat de oude versie in 2027 niet meer zal worden ondersteund. In 2024 is het systeem voor de grote geldstroom, waarin het totaal van belastinggelden wordt verantwoord en verdeeld, succesvol geüpgraded. In juni 2025 is ook het systeem voor de kleine geldstroom, voor de financiële administratie van de Belastingdienst en waar meer dan 30.000 medewerkers gebruik van maken, volgens planning overgezet naar S/4HANA.

Daarnaast is het ERP-systeem vereenvoudigd door onderdelen te vervangen of bijvoorbeeld onder te brengen in rijksbrede toepassingen. Hiermee is een gedegen fundament gelegd, waarmee de basis verder op orde wordt gebracht.

In 2026 worden de laatste twee projecten afgerond: de processen voor inkoop en een nieuw systeem voor toegang tot gebouwen. Hierbij worden ook de benodigde koppelingen met aangrenzende systemen meegenomen, zoals Ariba voor inkoop, DioR voor inhuur en nieuwe applicaties voor opleidingen. Dit zorgt voor efficiëntere werkwijzen en vervangt maatwerk in het huidige systeem. Daarnaast wordt continu gekeken naar slimme verbeteringen die het nieuwe systeem en moderne technologieën kunnen leveren.

12. Niet-fiscale taken

De Belastingdienst voert ongeveer 300 niet-fiscale taken uit. Deze niet-fiscale taken zijn taken die niet behoren tot de kerntaak van de Belastingdienst: het heffen en innen van belastingen en premies volksverzekeringen. Het uitvoeren van niet-fiscale taken leidt ertoe dat de druk op de Belastingdienst en het uitvoeren van de kerntaak toeneemt. Om de basis op orde te krijgen en houden moet de Belastingdienst daarom kritisch zijn bij het oppakken van nieuwe niet-fiscale taken. De afgelopen tijd is er resultaat geboekt dat ik hieronder graag wil toelichten.

In 2020 heeft ABDTOPConsult in het rapport "Back to Basics" twee aanbevelingen gedaan om deze druk te verlichten. Ten eerste is sinds 2020 voor nieuwe taakverzoeken het afwegingskader voor niet-fiscale taken "*nee, tenzij een uitzonderingsgrond*" in gebruik genomen. Dit afwegingskader toetst of er een uitzondering op het principe '*nee, tenzij...*' bestaat, zoals unieke data of infrastructuur, tijdsdruk of het gebrek aan uitvoeringscapaciteit bij andere uitvoerders. De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren succesvol ingezet op het terugdringen van het aantal nieuwe niet-fiscale taken. Toch zijn de afgelopen jaren nieuwe niet-fiscale taken toegevoegd aan het uitvoeringspakket van de Belastingdienst, zoals bijvoorbeeld de Wet toelating ter beschikkingstelling van arbeidskrachten en de Wet personeelsbehoud bij crisis. Deze taken zijn toegevoegd omdat er een uitzonderingsgrond van toepassing was.

Ten tweede is aanbevolen en besloten een aantal niet-fiscale taken buiten de Belastingdienst te plaatsen. Hierbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij natuurlijke verandermomenten, zoals bijvoorbeeld de modernisering van de Sanctiewet. U bent geïnformeerd in de stand-van-zakenbrieven van 7 februari 2024²¹ en 6 maart 2025²² over het besluit om een aantal niet-fiscale taken buiten de Belastingdienst te organiseren in het kader van deze modernisering. Dit betekent dat de bureaus Economische Handhaving (BEH) en Toezicht Wet ter voorkoming van witwassen en financiering terrorisme (BTWwft) buiten de Belastingdienst worden geplaatst. Afgelopen jaar is gewerkt aan deze overgang. Beide bureaus gaan per 1 januari 2026 over naar een nieuw dienstonderdeel binnen het ministerie van Financiën. De naam van dit nieuwe dienstonderdeel wordt Dienst Financieel-Economische Integriteit (DFEI). DFEI zal verantwoordelijk zijn voor de

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 31066, nr. 1338.

²² Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

uitvoering van de bestaande taken van BEH en BTWwft evenals de nieuwe toezichtstaak die voortvloeit uit het nieuwe Anti Money Laundering pakket van de EU (EU-AML).

13. Toezichtarrangement Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft in 2024 een vijfjarig toezichtarrangement ingesteld. Het doel van dit toezichtarrangement is om de naleving van de AVG te bevorderen en te zorgen voor een structurele verbetering van de privacybescherming binnen de Belastingdienst. Daarnaast helpt de AP om de acties van de Belastingdienst te volgen.

Jaarlijks stelt de AP een nieuw jaarplan voor dit toezichtarrangement op, dat ieder jaar wordt geëvalueerd. In dit jaarplan zijn projecten opgenomen waarin de AP de acties van de Belastingdienst volgt, beoordeelt en indien nodig begeleidt. Mijn ambtsvoorganger heeft u gemeld²³ dat u met de stand-van-zakenbrieven Belastingdienst op de hoogte wordt gehouden van de voortgang.

In het kader van dit toezichtarrangement heeft de AP werkbezoeken afgelegd aan de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën, gesprekken gevoerd en informatieverzoeken bij de Belastingdienst ingediend. Dit heeft geresulteerd in zeven brieven van de AP met conclusies en aanbevelingen, waaronder twee met een dringend verzoek en één brief ter afronding. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontvangen brieven en het moment waarop deze aan de Kamer zijn gecommuniceerd:

Nr.	Titel	Ontvangst datum AP	Soort brief	Tweede Kamer
1	Meldpunt Datalekken	10 december 2024 en 11 september 2025	Conclusies met aanbevelingen en afronding	Kamerbrief 13 januari 2025 ²⁴ en de stand-van-zakenbrief van 6 maart 2025 ²⁵
2	Opdracht tot verbetering van de privacyorganisatie	23 december 2024	Conclusies met aanbevelingen	Kamerbrief 13 januari 2025 ²⁶ en de stand-van-zakenbrief van 6 maart 2025 ²⁷
3	Ontheffing geheimhoudingsplicht in gevallen van vermoedelijk fiscale integriteitsschending	28 januari 2025	Conclusies met aanbevelingen	Stand-van-zakenbrief van 6 maart 2025 ²⁸
4	Onderzoek naar RAM en de 'met RAM vergelijkbare systemen'	9 juli 2025	Dringend verzoek	Kamerbrief van 10 juli 2025
5	Selectie/discriminatie: Verzoek tot het maken van een plan: toetsing selectie- instrumenten aan o.a. artikel 22 AVG	8 augustus 2025	Dringend verzoek	Kamerbrief van 10 september 2025
6	Verwerkingsregisters AVG en Wpg van Belastingdienst	17 september 2025	Conclusie met aanbevelingen	Deze stand-van-zakenbrief (november 2025)

²³ Kamerstukken II, 2024/25, 32761, nr. 311.

²⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1340.

²⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

²⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1340.

²⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

²⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

Hieronder volgt per onderwerp een korte toelichting met de huidige status:

Meldpunt Datalekken

Op 10 december 2024 heeft de AP een brief over het reguliere proces van het meldproces datalekken met de Belastingdienst gedeeld. Daarin werd geconstateerd dat de Belastingdienst zich de afgelopen jaren aantoonbaar heeft ingespannen om dit proces te verbeteren. De AP deed daarbij vijf aanvullende aanbevelingen. Door deze aanbevelingen te implementeren en structureel te verankeren in de werkprocessen, voldoet de Belastingdienst aan de meldplicht voor datalekken. Daarmee heeft de AP het toezichttraject op dit onderdeel afgerond, zoals bevestigd in haar brief van 11 september 2025 die u als bijlage aantreft (zie bijlage 2).

Opdracht tot verbetering van de privacy-organisatie

Op 23 december 2024 heeft de AP een brief gestuurd over de staat van de privacy-organisatie. De AP trekt de conclusie dat de Belastingdienst betekenisvolle stappen heeft gezet, maar dat er wel noodzakelijke verbeteringen moeten worden doorgevoerd. De Belastingdienst heeft het doorvoeren van deze verbeteringen direct opgepakt. De eerste verbeteringen, zoals het vaststellen van een herziene privacygovernance, zijn uitgevoerd.

Ontheffing geheimhoudingsplicht in gevallen van vermoedelijk fiscale integriteitsschending

Artikel 67 van de AWR bevat een geheimhoudingsplicht voor iedereen die met belastingwetten werkt. Op grond van het derde lid van dit artikel kan hier in individuele gevallen door of namens mij een ontheffing op gegeven worden. De AP heeft twee AVG-klachten gekregen over het gebruik van deze uitzonderingsgrond. Naar aanleiding daarvan heeft de AP op 1 februari 2024 een richtlijngesprek gevoerd met de Belastingdienst. Op basis van het gesprek heeft de AP geconcludeerd dat artikel 67, derde lid, van de AWR is geformuleerd als een vrijwel ongeclausuleerde uitzonderingsbepaling. Oftewel, een uitzonderingsmogelijkheid in de wet die zo ruim en zonder duidelijke beperkingen is geformuleerd, dat zij in bijna alle gevallen kan worden toegepast. De AP heeft de Belastingdienst daarom verzocht te onderzoeken op welke wijze de wet kan worden aangepast om dit te beperken en in de tussentijd een beleidsregel op te stellen, die voldoende kenbaar is voor betrokkenen. De Belastingdienst heeft sindsdien een dergelijk beleidsbesluit in voorbereiding en in concept voorgelegd aan de Functionaris Gegevensbescherming (FG) van het ministerie van Financiën. Op dit moment wordt het beleidsbesluit beoordeeld op privacy-aspecten. Daartoe wordt nu een Data Protection Impact Assessment (DPIA) gemaakt. Tot die tijd wordt geen ontheffing ten behoeve van integriteitstekwesties verleend. Ik verwacht uw Kamer voor het einde van het jaar te kunnen informeren over de uitkomsten en het voorgenomen vervolgtraject.

Onderzoek naar RAM en de 'met RAM vergelijkbare systemen'

Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer op 6 maart 2025²⁹ geïnformeerd over het Risico Analyse Model (RAM). RAM is een database waarin (fiscale) gegevens van burgers en bedrijven waren opgenomen. De Belastingdienst heeft dit systeem in 2018 uitgeschakeld. Op 9 juli 2025 heeft de AP een brief gestuurd over zes op dit moment in gebruik zijnde systemen die door KPMG zijn geclassificeerd als 'met RAM vergelijkbare systemen'. In deze brief deed de AP het dringende verzoek om uiterlijk 15 oktober 2025 een plan voor het uitfasen van de systemen KTA en Informatiesjabloon in te dienen. De Belastingdienst heeft dit plan conform planning aan de AP toegezonden. Voor de systemen Gruff, IHP, SMOB en PRISMA moeten tekortkomingen worden opgelost of systemen worden vervangen. Uw Kamer is hierover reeds bij brief van 10 juli 2025 geïnformeerd.

Daarnaast heeft mijn ambtsvoorganger, naar aanleiding van het genoemde onderzoek van KPMG, toegezegd om u in oktober van dit jaar opnieuw te informeren over de voortgang van de maatregelen rondom RAM. In het bijzonder gaat het om het onderzoek dat de Belastingdienst uitvoert naar of door RAM-spreadsheets met selecties op nationaliteit en op postcode, grondrechten zijn geschonden. De Belastingdienst heeft in samenspraak met de Auditdienst Rijk

²⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1465.

(ADR), die dit onderzoek als onafhankelijke partij beoordeelt, vastgesteld dat er meer tijd nodig is. Ik verwacht uw Kamer uiterlijk medio december van dit jaar te kunnen informeren. Uw Kamer wordt dan ook geïnformeerd over andere aan RAM gelieerde toezeggingen³⁰ en moties, zoals de hierboven genoemde plannen van aanpak voor de systemen KTA en Informatiesjabloon die de Belastingdienst aan de AP verstrekt, de stand van zaken van de applicatie die gebruikt wordt voor het handhaven en toezicht houden op Fiscale Dienstverleners (FD-monitor) en de uitvoering van verbeteracties op het gebied van convenanten en gegevensverstrekking.

Selectie/discriminatie: Verzoek tot het maken van een plan: toetsing selectie- instrumenten aan o.a. artikel 22 AVG

Op 8 augustus 2025 heeft de Belastingdienst een brief van de AP ontvangen over hun zorgen met betrekking tot de aantoonbaarheid van de objectieve rechtvaardiging van de selectiecriteria in de selectie-instrumenten die de Belastingdienst gebruikt. Dit is nodig voor het rechtmatig gebruik van (geautomatiseerde) selectie-instrumenten. De AP heeft, naar aanleiding van een informatieverzoek en gesprekken met de Belastingdienst, geconstateerd dat – met de huidige beschikbare informatie – niet kan worden aangetoond of de Belastingdienst volledig voldoet aan de vereisten van artikel 22 AVG. De Belastingdienst zal uiterlijk 1 december 2025 een plan van aanpak opleveren, waarin de geautomatiseerde selectie-instrumenten worden getoetst en beoordeeld aan de geldende wettelijke kaders en eisen en deze toetsing vastleggen. Daarmee kan worden vastgesteld of de (geautomatiseerde) selectie-instrumenten rechtmatig in gebruik zijn. Uw Kamer is hierover geïnformeerd op 10 september 2025.³¹ Ik verwacht uw Kamer in januari 2026 over het plan van aanpak en de beoordeling ervan door de AP te kunnen informeren.

Verwerkingsregisters AVG en Wet politiegegevens

In een [verwerkingsregister](#) staat bepaalde informatie over de persoonsgegevens die een organisatie verwerkt, zoals het doel waarvoor de organisatie die persoonsgegevens verwerkt. Alle organisaties die persoonsgegevens verwerken, zijn verplicht zo'n register op te stellen. Door de AP is onderzocht of, en zo ja in hoeverre, de Belastingdienst aan deze registerplichten voldoet. Op 17 september jl. heeft de AP haar bevindingen met de Belastingdienst gedeeld (zie bijlage 3 en 4). De Belastingdienst heeft nog geen volledig verwerkingsregister. De AP constateert dat de Belastingdienst zich maximaal inspant om eind 2025 te beschikken over een volledig en actueel AVG-register. De AP concludeert verder dat voor het Wpg-register nog geen concreet tijdpad is vastgesteld. De AP roept de Belastingdienst op uiterlijk in de eerste helft van 2026 dit register te voltooien. De Belastingdienst zorgt ervoor dat zowel het AVG-register als het Wpg-register eind dit jaar gereed is. In 2026 beoordeelt de AP opnieuw of beide registers volledig, actueel en duurzaam geborgd zijn.

³⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1505.

³¹ Kamerstukken II, 2024/25, 32761, nr. 332.

III. Continu verbeteren dienstverlening, toezicht en opsporing

14. Visie op AI

Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd om uw Kamer te informeren over het gebruik van kunstmatige intelligentie, ofwel *Artificial Intelligence* (AI), bij de Belastingdienst. Op 6 juni 2025 is de Visie op AI van het Ministerie van Financiën vastgesteld (zie bijlage 5). Deze visie is opgesteld voor het gehele Ministerie van Financiën. Het doel van deze visie is om de kansen die er liggen met AI te kunnen benutten en om gelijktijdig verantwoorde stappen te zetten om te voldoen aan de Europese AI-verordening. Deze visie is voor de Belastingdienst uitgewerkt in een strategie op AI. In deze strategie wordt de visie verder geconcretiseerd en wordt de menselijke betrokkenheid bij de inzet van AI geborgd. Beslissingen waar AI bij is betrokken, moeten kunnen worden uitgelegd. Ook worden de ethische en juridische aspecten en dilemma's bij de ontwikkeling van AI-toepassingen beoordeeld.

De ontwikkelingen op het gebied van AI volgen elkaar snel op. Burgers, bedrijven en overheidsorganisaties, waaronder de Belastingdienst, krijgen er volop mee te maken. Generatieve AI-toepassingen zoals ChatGPT en Copilot worden door burgers en bedrijven ingezet om onder andere bezwaarbrieven of sollicitaties te schrijven. Ook brengen nieuwe medewerkers kennis van en ervaringen met AI met zich mee van voorgaande werkgevers.

De Belastingdienst ziet kansen in het gebruik van AI. Tegelijkertijd realiseert de Belastingdienst zich dat er, naast de vele mogelijkheden, ook risico's aan zijn verbonden. Daarom heeft de Belastingdienst een aantal kernwaarden opgesteld en uitgewerkt die als fundament dienen voor de verantwoorde, transparante en effectieve inzet van AI. Deze kernwaarden worden vanaf nu toegepast op vraagstukken met betrekking tot AI. Daarnaast zijn voldoende waarborgen ingericht, zodat de gegevens van burgers en bedrijven worden beschermd en besluitvorming zorgvuldig verloopt. Over de voortgang van de werkzaamheden op het gebied van AI zal ik u op de hoogte houden via de stand-van-zakenbrieven.

15. Adviescommissie Analytics - Generatieve AI bij de Belastingdienst

De Adviescommissie Analytics adviseert het Ministerie van Financiën over de verantwoorde omgang met data-analyse, algoritmen, risicomodellen en artificiële intelligentie. Eerder³² is aangegeven dat u via de stand-van-zakenbrieven op de hoogte wordt gehouden van deze adviezen. Op 7 juli 2025 heeft deze commissie een advies overhandigd over een nieuwe mogelijke AI-toepassing binnen de Belastingdienst (zie bijlage 6). De bestuurlijke reactie op het advies is te vinden in de bijlage van deze brief (zie bijlage 7).

Het advies gaat over een mogelijke nieuwe toepassing van Generatieve AI (GenAI), namelijk de BelBot. Deze chatbot is uitsluitend bedoeld ter ondersteuning van medewerkers van de BelastingTelefoon en draagt op twee manieren bij aan het verder verbeteren van de dienstverlening:

1. Met het opzoeken en klaarzetten van informatie. De BelBot kan zo bijdragen aan een snellere afhandeling (reductie van de uitzoektijd), betere kwaliteit (juiste, consistente en begrijpelijke antwoorden) en een betere verantwoording (reproduceerbare antwoorden met een heldere onderbouwing).
2. Door middel van ondersteuning voor het opleidingstraject van nieuwe medewerkers, bijvoorbeeld door bij concrete vragen aan te geven welke informatie nodig is, waar die informatie staat en hoe medewerkers tot een antwoord kunnen komen.

Op basis van een afgeschermd en kleinschalig experiment zijn de eerste ervaringen opgedaan met de mogelijkheden van dergelijke ondersteuning. Naar aanleiding van deze ervaringen heeft de Belastingdienst de Adviescommissie Analytics om advies gevraagd.

De commissie adviseert positief over de gekozen opzet van een dergelijke interne chatbot. Het past binnen de visie op AI die het Ministerie van Financiën heeft. De Belastingdienst herkent zich in de voorwaarden die de commissie verbindt aan de verantwoorde inzet van GenAI bij de BelastingTelefoon. Ook geeft de commissie handvatten die de Belastingdienst gebruikt bij de

³² Kamerstukken II, 2023/24, 31066, nr. 1374.

verdere uitwerking van deze ontwikkeling. Voor meer informatie over hoe de Belastingdienst dat gaan doen verwijst ik u graag naar de bestuurlijke reactie op het advies (zie bijlage 7).

16. Coronabelastingsschulden en -betalingsregeling

Zoals mijn ambtsvoorganger op 7 februari 2024³³ heeft aangegeven wordt u met de stand-van-zakenbrieven ook geïnformeerd over de coronabelastingsschulden en -betalingsregeling.

In totaal hebben zo'n 400.000 ondernemers vanwege de coronacrisis belastinguitstel gekregen voor een bedrag van € 47,8 miljard. Voor het aflossen van de schuld is aan 266.000 ondernemers een betalingsregeling van 60 maanden aangeboden. De betalingsregeling is op 1 oktober 2022 gestart. Op peildatum 10 september 2025 resteert nog € 4,5 miljard aan coronabelastingsschuld binnen de betalingsregeling voor ongeveer 106.000 ondernemers.

In 2025 en deels in 2026 wordt aan meer dan 2.000 ondernemers alsnog een betalingsregeling van 60 maanden aangeboden (voor een bedrag van ongeveer € 48 miljoen). Deze aantallen zijn nog niet verwerkt in de kerncijfers. De betalingsregeling was nog niet eerder aan deze groep ondernemers aangeboden, vanwege de afhandeling van een Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) proces of het onderzoek naar benadeling in een MSNP-traject. De betalingsregelingen zijn voor een aantal ondernemers al gestart vanaf juli 2025. De laatste regelingen starten zodra het UHT-proces of MSNP-onderzoek is afgerond.

Kerncijfers coronabetalingsregeling (aantallen ondernemers en bedragen)

Totalen

Aantallen ondernemers

Totaal aantal ondernemers dat uitstel heeft aangevraagd (tot 1 april 2022)	400.206
Aantal ondernemers met een betalingsregeling per 1 oktober 2022	266.369
Aantal ondernemers met een betalingsregeling (peildatum 10 september 2025)	106.322

Bedragen

Totaal oorspronkelijk bedrag van aanslagen waarvoor uitstel is verleend	€ 47,8 mrd.
Openstaande belastingsschuld bij start betalingsregeling per 1 oktober 2022	€ 19,6 mrd.
Openstaande belastingsschuld in de betalingsregeling (peildatum 10 sept. 2025)	€ 4,5 mrd.

Er zijn bijna 70.000 ondernemers van wie de betalingsregeling inmiddels is ingetrokken. Daarnaast zijn er ongeveer 16.000 regelingen voortijdig beëindigd wegens faillissement of sanering. Deze ondernemers hadden een openstaande coronabelastingsschuld van in totaal € 4,9 miljard op het moment dat de regeling werd ingetrokken. Op dit bedrag is alsnog ongeveer € 686 miljoen betaald. Daarnaast is een gedeelte van het bedrag oninbaar geleden en is de schuld verminderd.

De tot peildatum 10 september 2025 daadwerkelijk oninbaar geleden schuld bedraagt € 968 miljoen na slotuitkering bij faillissement, saneringsakkoord of door ontbrekende verhaalsmogelijkheden. De raming voor het daadwerkelijk oninbare deel van de coronaschuld (inclusief de schuld waarvoor de betalingsregeling is ingetrokken) is onveranderd gebleven op € 3,5 miljard. De raming is onzeker, doordat onduidelijk is hoeveel van de schuld nog wordt afgelost als de betalingsregeling is ingetrokken. In onderstaande tabel zijn deze cijfers voor de duidelijkheid schematisch weergegeven.

³³ Kamerstukken II, 2023/24, 31066, nr. 1338.

Aflossingsgedrag³⁴	Peildatum	Aantal ondernemers	Openstaande schuld
Totaal	1 oktober 2022	266.000	€ 19,6 mrd.
Volledig afgelost	-	74.000	- € 2,3 mrd.
Uit de regeling, inclusief lopende faillissementen en saneringen*		86.000	- € 3,1 mrd.
<i>Door intrekking van de Belastingdienst</i>		70.000	
<i>Door faillissement of sanering</i>		16.000	
Deels afgelost		106.000	- € 7,2 mrd.
Aflossing na intrekking			- € 0,7 mrd.
Afgeschreven wegens oninbaarheid			- € 1 mrd.
Vermindering van aanslagen			- € 0,8 mrd.
Ondernemers in de regeling	10 september 2025	106.000	€ 4,5 mrd.

Faillissementen

Vanaf het begin van de betalingsregeling is voor bijna 5.000 ondernemingen de regeling voortijdig beëindigd in verband met faillissement. Bij het opheffen van het faillissement wordt het definitieve bedrag van oninbaarheid vastgesteld. Het totaal aantal faillissementen (zonder coronabetalingsregeling) ligt hoger. De genoemde aantallen en bedragen in onderstaande tabel zien op het jaar waarin het verlies is vastgesteld.

Jaar afwikkeling	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (t/m juli)
Ondernemingen failliet	6.000	5.400	3.100	2.500	2.700	2.900	1.900
Oninbaar bedrag in mln.	€ 322	€ 397	€ 275	€ 260	€ 444	€ 460	€ 355

In 2024 bedroeg het totale bedrag aan oninbaar geleden schuld € 1,2 mld.

Verdere afhandeling

De afwikkeling van de coronabetalingsregeling brengt nog steeds een aanzienlijke uitvoeringslast met zich mee voor de Belastingdienst, terwijl er binnen de invordering nog steeds meer werk is dan capaciteit. Er zijn ondernemers met achterstanden in de termijnbetalingen en veel van deze ondernemers hebben moeite met het gelijktijdig voldoen van de nieuwe betalingsverplichtingen. De Belastingdienst geeft de hoogste prioriteit aan werkzaamheden die zien op verzoeken voor versoepelingen, uitstel van betaling, sanering en bezwaar- en beroepschriften van ondernemers uit de (corona)betalingsregeling. De insteek is om zoveel mogelijk ondernemers in de regeling te houden, wat gunstig is voor zowel ondernemers als voor de Belastingdienst (er is dan geen capaciteit nodig voor dwanginvordering).

Meer informatie

³⁴ Als gevolg van afronding van aantallen en bedragen kunnen totalen licht afwijken van de som van de aparte onderdelen zoals opgenomen in de tabel.

Op <https://over-ons.belastingdienst.nl/onderwerpen/bijzonder-uitstel-corona/> geeft de Belastingdienst informatie over de afwikkeling van de coronabelastingschulden en de coronabetalingsregeling. Deze informatie wordt tweemaandelijks bijgewerkt. Ik blijf uw Kamer via de stand-van-zakenbrieven informeren over de coronabelastingschulden en de coronabetalingsregeling.

17. Kwijtscheldingsbeleid ondernemers

Tijdens het commissiedebat Belastingdienst van 13 maart 2025 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd uw Kamer te informeren over eventuele wijzigingen in het kwijtscheldingsbeleid.³⁵ Op 1 mei 2025 heeft mijn ambtsvoorganger bij de beantwoording van schriftelijke vragen van de leden Van Eijk en Kisteman (VVD) enkele wijzigingen van de Leidraad Invordering 2008 aangekondigd.³⁶ Deze zijn per 1 juli 2025 in werking getreden.³⁷

De eerste wijziging betreft de regeling voor dwangcrediteuren.³⁸ Dat zijn schuldeisers aan wie ondernemers verplicht zijn te betalen omdat de levering of dienst noodzakelijk is waardoor betaling niet kan worden uitgesteld of geweigerd. Voorheen kon de indruk ontstaan dat een crediteur pas als dwangcrediteur gold, nadat hij in het kader van een saneringsakkoord was aangeschreven en weigerde mee te werken. Nu is verduidelijkt dat de ontvanger een crediteur ook als dwangcrediteur kan aanmerken indien aannemelijk is dat deze niet bereid is mee te werken, terwijl zonder zijn medewerking de onderneming niet kan worden voortgezet. De belastingschuldige kan dit op verschillende wijzen aannemelijk maken, onder andere door een afwijzing van de crediteur te tonen. Daarnaast is het kwijtscheldingsbeleid verduidelijkt ten aanzien van de betalingstermijn van het in een saneringsakkoord overeengekomen bedrag. Het uitgangspunt blijft dat dit in één keer wordt betaald, maar onder voorwaarden kan een betalingsregeling worden getroffen. Deze duurt in beginsel maximaal twaalf maanden, maar een langere termijn is mogelijk indien noodzakelijk en haalbaar. Dit maatwerk werd al toegepast, maar de mogelijkheid daartoe was onvoldoende expliciet in de Leidraad vastgelegd.³⁹

Bij de beantwoording van de schriftelijke vragen is uw Kamer geïnformeerd over een werkgroep die onderzoekt of aanpassingen van het fiscale saneringsbeleid noodzakelijk en wenselijk zijn en of verdere aanpassingen nodig zijn. De komende periode richt het onderzoek zich op de volgende onderwerpen:

- Mogelijke verschillen tussen het beleid bij WHOA⁴⁰-akkoorden en saneringsakkoorden bij buitengerechtelijke saneringsverzoeken;
- Verduidelijking van de eis dat fiscale verplichtingen die tijdens de behandeling van een verzoek ontstaan, tijdig en volledig moeten worden nagekomen⁴¹;
- Een uitvoerbare oplossing voor de operationele belasting van ondernemers, doordat in beginsel alle crediteuren in het saneringsakkoord moeten worden betrokken.

In de eerste helft van 2026 informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek.

18. Betalingsregeling illiquide vermogen

In de stand-van-zakenbrief van 6 maart 2025⁴² is met betrekking tot de implementatie van de invorderingsstrategie aangegeven dat één maatregel later in werking zou treden dan gepland. Het ging om de maatregel aanvullende betalingsregeling bij (overwaarde van) illiquide vermogen, die sinds 1 juli 2025 in werking is getreden. Aangezien de maatregel nu in werking is getreden informeer ik u via deze brief wat deze maatregel inhoudt.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1498.

³⁶ Aanhangel Handelingen II 2024/25, nr. 2025D19782. Zie ook <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z07052&did=2025D19782>.

³⁷ Staatscourant 2025, nr. 22266.

³⁸ Artikel 28.3.8 van de Leidraad Invordering 2008.

³⁹ Artikel 26.3.9. van de Leidraad Invordering 2008.

⁴⁰ Wet homologatie onderhands akkoord; goedkeuring van een onderhands akkoord tussen een onderneming en zijn schuldeisers door de rechter.

⁴¹ Artikel 22 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

⁴² Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

Als een burger⁴³ over onvoldoende liquide middelen beschikt om zijn belastingaanslag binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn te voldoen, kan de Belastingdienst (onder voorwaarden) uitstel van betaling verlenen voor maximaal twaalf maanden. Hoewel de aanwezigheid van vermogen een betalingsregeling in de weg staat, is sinds 1 juli 2025 een betalingsregeling van 72 maanden mogelijk voor situaties waarbij vermogen bezwaarlijk liquide is te maken (als vermogen niet makkelijk of snel om te zetten is in geld zonder grote verliezen of problemen).⁴⁴ Met deze maatregel wordt het mogelijk om de bestanddelen van het vermogen onder voorwaarden buiten beschouwing te laten bij het bepalen van het recht op kwijtschelding, als in ieder geval een bedrag (gelijk aan de (over)waarde van de bezitting) met een betalingsregeling wordt afgelost op de schuld.

In de praktijk blijkt een behoefte aan deze regeling, met name in situaties waarin er illiquide vermogen is vanwege overwaarde op de eigen woning. Verkoop van de eigen woning om de belastingschuld te voldoen, kan voor de burger onredelijk bezwarend zijn. Een belastingschuldige wordt niet gedwongen om het vermogensbestanddeel (direct) te gelde te maken, maar mag de (over)waarde ervan gespreid afdragen, op basis van zijn betalingscapaciteit.

Vermogensbestanddelen die kunnen kwalificeren als een luxegoed vallen niet onder de regeling. Voorbeelden zijn een plezierjacht, onroerend goed dat niet de eigen woning is (bijvoorbeeld een tweede woning of een vakantiewoning) of een (kostbare) tweede auto. Belastingplichtigen met illiquide vermogen in box 3 komen in beginsel niet in aanmerking voor de verlengde betalingsregeling.

19. Inning en bezwaren

Dagelijks verwerkt de Belastingdienst rond de 1,1 miljard euro aan belastinginkomsten en premies. 95% daarvan komt binnen via het massale proces, dus zonder aanvullende invorderingsmaatregelen. De overige 5% van het totaal aan belastingopbrengsten wordt geïnd na aanvullende invorderingsmaatregelen. Invorderingsmaatregelen zijn alle maatregelen die worden toegepast als het normale geautomatiseerde inningsproces niet heeft geleid tot betaling.⁴⁵ Binnen de behandeling van deze aanvullende maatregelen zijn achterstanden opgelopen. Dit komt doordat het aanbod van werk harder is gegroeid dan de beschikbare capaciteit. Het extra werkaanbod heeft een aantal oorzaken, te weten de coronacrisis, de groei van het aantal belastingplichtigen, een veelheid aan losse beleidsopdrachten, de politieke en maatschappelijke vraag om meer menselijke maat en een vol IV-portfolio.

Om een betere balans aan te brengen tussen het werkaanbod en de capaciteit zijn de afgelopen periode verschillende maatregelen genomen. In de stand-van-zakenbrief van maart 2025 bent u hierover geïnformeerd.⁴⁶ De daargenoemde eenmalige maatregel die ziet op de versnelde afhandeling van bezwaarschriften over kosten en/of invorderingsrente is inmiddels uitgevoerd. De bezwaren zijn zonder inhoudelijke beoordeling gehonoreerd, in het voordeel van de burger. Dit betekent dat invorderingskosten in deze gevallen zijn teruggedraaid en eventuele proceskosten zijn vergoed. De oorspronkelijke vordering is blijven bestaan en is, of wordt nog, geïnd. Op deze manier zijn er ruim 11.500 bezwaren versneld afgedaan waardoor de voorraad is afgenomen en burgers sneller zijn geholpen.

Daarnaast bent u in de stand-van-zakenbrief van 6 maart 2025 geïnformeerd over de oprichting van een taskforce om de werkvoorraad van de afwikkeling van de coronabetalingsregeling aan te pakken.⁴⁷ Deze taskforce is zo effectief gebleken, dat is besloten om hem langer in te zetten en de werkzaamheden uit te breiden. Zo wordt de taskforce nu ook ingezet voor de behandeling van verzoeken om betalingsuitstel van zowel belastingen als toeslagen. De taskforce heeft tot nu toe 15.000 uitstelverzoeken afgehandeld. De uitstelverzoeken m.b.t. de coronabetalingsregeling worden direct behandeld omdat er geen achterstand meer is bij deze uitstelverzoeken. De

⁴³ Natuurlijke personen/niet-ondernemers, waaronder ook ex-ondernemers.

⁴⁴ Hiermee wordt voldaan aan de toezegging die is gedaan in de stand-van-zaken brief van 6 maart jl. (Kamerstukken II 2024/25, 31 066, nr. 1463 pagina 18 van bijlage 1 – Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen).

⁴⁵ Dit is met uitzondering van de belastingschuld die oninbaar wordt geleden. In 2024 was dit percentage 0,3%, wat overeenkomt met € 1,2 mln. Op pagina 18 is aanvullende informatie over de oninbaar geleden schuld.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

succesfactoren die voortkwamen uit de taskforce worden waar mogelijk structureel ingebed in de organisatie.

Ondanks de verschillende maatregelen die al zijn ingezet, is er nog steeds sprake van een hoge werkvoorraad. De voorraadstijging vlakkt af, maar de daling is nog niet ingezet. Aanvullende maatregelen blijven dus nodig.

Om tot een betere balans te komen tussen het werkaanbod en de beschikbare capaciteit wordt vol ingezet op performance- en procesverbeteringen. Om het werkaanbod beter te kunnen beheersen worden diverse mogelijkheden verkend en uitgewerkt. Zo wordt de nadruk gelegd op jonge vorderingen waarvan de inning kansrijker is en de capaciteit gericht en efficiënter wordt ingezet. Daarnaast wordt gewerkt aan betere communicatie met burgers over bijvoorbeeld kosten en rente. Ook zijn we bezig met verdere digitalisering zoals de digitale aanvraag van de betalingsregeling voor burgers en de verdere uitbreiding van het overzicht betalen en ontvangen (OBO). Deze stappen zullen burgers helpen om fouten en dus extra werk te voorkomen.

De balans tussen werkaanbod en beschikbare capaciteit voor de inning blijft een belangrijk aandachtspunt, waarvan ik het van groot belang vindt om u op de hoogte te houden. Daarom zal ik u in de volgende stand-van-zakenbrief informeren over de vorderingen op dit thema.

20. Adviesrapport 'Particulieren Uitvoerbaar plan'

Mede door de grote toename van aantal bezwaren in het algemeen en de hersteloperatie box 3 is de disbalans tussen stijgende werkvoorraad en de beschikbare capaciteit bij de directie Particulieren toegenomen. Naar aanleiding hiervan is een adviesrapport opgesteld door McKinsey in aanvulling op het jaarcontract Particulieren 2025. De opdracht luidde: *Kom met een maakbaar plan over hoe om te gaan met de disbalans tussen vraag en aanbod van werk, interventies die de productiviteit op korte en lange termijn verhogen en een objectieve prioritering aan werkzaamheden en gecalculerde risico's*. Het rapport stuur ik bij deze aan uw Kamer toe. Het document is te vinden in de bijlage van deze brief, alsmede de beleidsreactie van de directie Particulieren (zie bijlage 8 en 9).

In het rapport wordt een aantal oplossingsrichtingen aangedragen voor het creëren van meer beschikbare capaciteit en het vergroten van de productie. Deze zijn gericht op (1) het verbeteren van het prestatie management, het (2) verhogen van de procesmaturiteit, het (3) verminderen van de instroom van werk en waar mogelijk het (4) inzetten van tactische automatisering. Voor de dan nog resterende werklast wordt een aantal capaciteit verhogende scenario's aangedragen om de achterstanden zoveel mogelijk te beperken, al kan daarmee niet alle achterstand worden ingehaald. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft daarnaast onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de behandeltijden binnen de directie Particulieren (zie bijlage 10). Deze aanbevelingen sluiten aan bij de aanbevelingen uit het rapport.

De directie Particulieren is gestart met een meerjarig traject, waarin de eigen oplossingsrichtingen en verbetervoorstellen uit het McKinsey rapport en die van de ADR zullen worden uitgevoerd. Voorbeelden zijn het inrichten van gestructureerde dag- en weekstarts voor productiesturing, het toetsen en evalueren van de overleggen, en het verbeteren en intensiveren van het prestatie management en van de opleidingstrajecten. Ook zal verkend worden of het toepassen van automatiserende systemen die bijvoorbeeld informatie uit documenten automatisch kunnen inlezen in systemen mogelijk is. Zo kan tijdrovend handmatig werk worden verminderd. De voortgang van de verbetermaatregelen wordt nauwlettend in de gaten gehouden. Waar nodig zal de Belastingdienst deze maatregelen verder intensiveren.

21. Fiscale geheimhoudingsplicht: Arm's-lengthbeginsel

Naar aanleiding van een vraag van het lid Stultiens tijdens het commissiedebat internationale fiscaliteit heb ik toegezegd u te informeren over de toepassing van het arm's-lengthbeginsel en de rechtszaken hierover (onder andere op macroniveau t.a.v. opgelegde boetes). Hierbij geef ik invulling aan deze toezegging.

Het arm's-lengthbeginsel houdt in dat de winst binnen een concern, ofwel een groep van bedrijven, verdeeld wordt op basis van wat de verschillende bedrijven binnen een concern doen. Bedrijven binnen hetzelfde concern moeten elkaar daarbij zakelijke prijzen in rekening brengen,

alsof ze onafhankelijke partijen zijn. Zo krijgt elke onderneming die waarde toevoegt op basis van haar functies, activa en risico's, een passende beloning: de arm's-lengthbeloning.

Als de prijzen binnen het concern afwijken van wat onafhankelijke bedrijven onder vergelijkbare omstandigheden zouden afspreken, kunnen de Nederlandse of buitenlandse belastingdiensten een correctie toepassen. De Nederlandse Belastingdienst zal dit doen op basis van artikel 8b van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

De Belastingdienst heeft een coördinatiegroep verrekenprijzen (CGVP). Deze CGVP zorgt ervoor dat het beleid rondom verrekenprijzen op een eenduidige manier wordt uitgevoerd en geeft daartoe bindende adviezen aan de competente inspecteur. Daarbij werkt de CGVP nauw samen met de competente inspecteur van de Belastingdienst bij de behandeling van verrekenprijzproblematiek. Wanneer sprake is van dubbele belastingheffing of onjuiste verdragstoepassing, is binnen de Belastingdienst het Mutual Agreement Procedures (MAP)-team verantwoordelijk voor het in overleg treden met buitenlandse bevoegde autoriteiten om problemen op te lossen. MAP-zaken kunnen betrekking hebben op verrekenprijzen.

Er zijn op macroniveau geen gegevens beschikbaar over boetes. Wel kan in algemene zin gezegd worden dat, indien feiten en omstandigheden van een specifieke casus daar aanleiding toe geven, boetes worden opgelegd. Een voorbeeld hiervan is de procedure waarin gerechtshof Amsterdam op 11 september 2025 uitspraak heeft gedaan⁴⁸. In deze procedure heeft het gerechtshof Amsterdam geoordeeld dat de Belastingdienst terecht navorderingsaanslagen heeft opgelegd die betrekking hebben op verrekenprijzen. Volgens het Hof waren de kosten voor factoring, de betaalde garantiefees en het beëindigen van de licentierechten grotendeels onzakelijk. Voor de te hoge kosten voor factoring heeft het hof de opgelegde boete gedeeltelijk in stand gehouden.

⁴⁸ Gerechtshof Amsterdam, 11 september 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2377. Tegen deze uitspraak is (pro forma) beroep in cassatie ingesteld.

IV. Werken met plezier en vanuit vakmanschap

22. Personeel

In maart 2025⁴⁹ heeft mijn ambtsvoorganger u, net als in vorige brieven, bericht over het belangrijke onderwerp personeel. Het is de Belastingdienst, ondanks grote krapte op de arbeidsmarkt, ook dit jaar gelukt om voldoende personeel te werven. In 2024 is het gelukt een bezettingsgraad van ruim 100% te realiseren. De werving wordt onverminderd doorgezet om de oplopende uitstroom, naast pensionering, op te vangen. De Belastingdienst wil een organisatie zijn waar medewerkers trots op zijn en waar medewerkers werken vanuit plezier en vakmanschap. Uit het meest recente medewerkerstevredenheidsonderzoek van mei 2025 blijkt dat medewerkers de Belastingdienst als werkgever nog steeds positief beoordelen. De Employee Net Promotor Score (eNPS - een veelgebruikte indicator om aan te geven in welke mate medewerkers hun organisatie aanbevelen) van +5 valt nog steeds boven de benchmark Ministeries. Ten opzichte van +13 die we eind 2024 scoorde is sprake van een lichte daling.

Als collega's eenmaal binnen zijn, is het van belang hen zo snel mogelijk start- en vakbekwaam te maken en te houden. Zo krijgen collega's bij bijvoorbeeld de BelastingTelefoon of het bezwarenproces een intensieve opleiding. Terwijl ze aan het werk zijn, worden ze stapsgewijs opgeleid om vakbekwaam zelfstandig aan het werk te gaan. Ook is met de Belastingacademie een breed aanbod aan opleidingen gericht op persoonlijke ontwikkeling en vaktechniek beschikbaar voor collega's.

Naast deze traditionele wijze van opleiden, blijft de Belastingdienst investeren om ook in de toekomst collega's zo snel mogelijk start- en vakbekwaam te maken. We investeren daarom in werken met digitale coaches die medewerkers per fiscaal werkproces kunnen raadplegen. Bestaande werkinstructies en handboeken worden met behulp van AI en de fiscale vaktechniek omgezet naar instructies voor deze digitale coaches.

Het werken met digitale coaches heeft het doel om de inwerktijd van medewerkers te verkorten en de productiviteit en de kwaliteit van het werk te verhogen. Kennisbehoud bij uitstroom is beter mogelijk en er wordt minder beroep gedaan op senior collega's, zodat zij hun specialistische kennis productiever kunnen inzetten in de uitvoering.

Ook op andere manieren werkt de Belastingdienst aan de inzetbaarheid van medewerkers. Er is onverminderd aandacht voor vitaliteit en welzijn, om zo een gezonde en motiverende werkomgeving te creëren. Daarmee wordt voorkomen dat medewerkers onnodig uitvallen. Zoals ook in de jaarrapportage 2024⁵⁰ is te lezen, is een verzuimpercentage van 7,3% te hoog en vraagt dit om een andere aanpak. Daarom is de Belastingdienst in 2025 gestart met een andere aanpak op verzuim. Waar sprake is van verzuim, wordt eerder gehandeld, vooral door vroegtijdige triage op de oorzaak van het verzuim. Daarnaast wordt langs verschillende wegen het bestaande langdurend verzuim aangepakt. Bijvoorbeeld door het inregelen van extra re-integratieplekken wanneer terugkeer naar de eerdere werkplek niet of niet goed mogelijk is. Het is nog te vroeg om de effecten daarvan op de ziekteverzuimcijfers te kunnen zien, maar de verwachtingen zijn positief.

Tot slot heb ik u eerder geïnformeerd over de strategische personeelsplanning (SPP). Met deze planning bereidt de Belastingdienst zich voor op de toekomst en wordt inzichtelijk gemaakt wat de organisatie nodig heeft om in de dienstverlening aan burgers en bedrijven te blijven voorzien. Daarbij is het ook belangrijk dat de Belastingdienst oog houdt voor hoe de arbeidsmarkt zich in de toekomst ontwikkelt en welke vaardigheden daarin centraal komen te staan.

Ondanks de instroom en de inzet op het behoud van medewerkers, blijft de personele bezetting van de Belastingdienst ook in de toekomst aandacht vragen. Daarnaast blijven er extra werkzaamheden voortkomen uit nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving, zoals rond box 3 en het inzagerecht in het eigen fiscaal dossier, die bijdragen aan deze personeelsopgave.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1504.