



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Inzicht in impact

Reflectie op effectmeting
Leiderschap en Cultuur bij de
Belastingdienst

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inleiding en aanleiding

IN DIT REFLECTIEVERSLAG BESCHRIJVEN WE OP HOOFDLIJNEN DE BEVINDINGEN UIT ONS ONDERZOEK NAAR DE EFFECTMETING VAN HET PROGRAMMA LEIDERSCHAP EN CULTUUR BIJ DE BELASTINGDIENST. DIT PROGRAMMA LIEP VAN 2020 TOT EN MET 2024 EN HAD ONDER ANDERE ALS DOEL OM TE WERKEN AAN EEN ORGANISATIECULTUUR WAARIN BURGERS EN BEDRIJVEN CENTRAAL STAAN.

Als reflectief toezichthouder willen we bijdragen aan een lerende overheid die burgers en bedrijven centraal stelt. Zodat burgers en bedrijven krijgen waar ze recht op hebben, eenvoudig kunnen voldoen aan hun verplichtingen en daarbij fatsoenlijk worden behandeld. We kijken niet alleen naar risico's, maar ook naar de verbeteringen die de afgelopen jaren in gang zijn gezet bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane om burgers en bedrijven een centrale plek te geven in hun werk. We voeren hierover regelmatig gesprekken met de diensten. Een van de meerjarige aandachtsgebieden in ons toezicht is organisatiecultuur. Vanuit dit aandachtsgebied kijken we naar de mate waarin cultuur- en gedragscomponenten bijdragen aan de realisatie van de organisatiedoelen en onderzoeken we wat er nodig is om blijvende vooruitgang te bereiken. Om effectief verandering te bereiken, is het essentieel om te kijken naar het 'willen, weten en kunnen'. Waarom handelen mensen binnen een organisatie zoals ze doen? De antwoorden liggen vaak niet alleen in regels of processen, maar juist in de manier waarop mensen zich gedragen. Gedragkennis kan helpen bij permanente verandering. Door inzicht te krijgen in gedrags- en cultuurpatronen kunnen risico's beter in kaart worden gebracht en krijgen organisaties handvatten om te werken aan het gewenste effect.

Programma Leiderschap en Cultuur bij de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft in de afgelopen jaren veel ondernomen om de transformatie naar een organisatiecultuur die burgers en bedrijven centraal stelt in gang te zetten. In 2020 is het Programma Leiderschap en Cultuur gestart, met als doel (onder andere) om te werken aan een opener en inclusievere cultuur, waarin burgers en bedrijven centraal staan. In november 2024 is dit programma geëindigd. We hebben als inspectie het Programma Leiderschap en Cultuur aandachtig gevolgd door op verschillende momenten en niveaus gesprekken te voeren. De diverse gesprekken die we hierover met de Belastingdienst voerden en de documenten die wij ontvingen en bestudeerden, gaven ons niet voldoende informatie over hoe in kaart werd gebracht of de initiatieven van het programma de gewenste cultuurverandering opleverden. Dit was voor ons aanleiding om een toezichtactiviteit uit te voeren waarin we de Belastingdienst vragen om inzicht te geven in de opbrengsten van het Programma Leiderschap en Cultuur.

Vragen over effectmeting en lessen

Effectmeting is voor een lerende organisatie essentieel. We hebben de Belastingdienst gevraagd om onderstaande vragen te beantwoorden. Dit hebben we gedaan om inzichtelijk te krijgen in welke mate het Programma Leiderschap en Cultuur heeft bijgedragen aan een organisatiecultuur die mensen en bedrijven centraal stelt en om samen met de Belastingdienst te kunnen reflecteren op de uitkomsten en bevindingen. Daarnaast wilden we weten welke andere doelen of resultaten zijn bereikt en welke initiatieven werken, welke initiatieven minder effect hebben, waarom initiatieven wel of niet werken en hoe de Belastingdienst hiervan leert en komt tot verbeteringen.

We stelden de Belastingdienst de volgende vragen:

- Hoe evalueert de Belastingdienst of het Programma Leiderschap en Cultuur de gewenste effecten heeft opgeleverd?
 - Hoe brengt de Belastingdienst de beoogde opbrengsten van het Programma Leiderschap en Cultuur in kaart? (deelvraag 1)
 - Wat zijn volgens de Belastingdienst de opbrengsten van het Programma Leiderschap en Cultuur ten aanzien van het oorspronkelijke (oprichtings-)doel? (deelvraag 2)
 - Welke lessen en vervolgacties haalt de Belastingdienst uit (de opbrengsten van) het Programma Leiderschap en Cultuur? (deelvraag 3)

Gedurende deze toezichtactiviteit hebben we intensief contact gehad met vertegenwoordigers van het Programma Leiderschap en Cultuur van de Belastingdienst. Wij hebben dit als productief en effectief ervaren en we danken hen voor hun medewerking. In juni 2025 kregen we de antwoorden op de door ons gestelde vragen. We weten dat veel tijd en moeite is gestoken in zowel het programma als in de tijdige beantwoording van onze vragen. In de antwoorden van de Belastingdienst zien we mooie en bruikbare reflecties. In dit reflectieverslag belichten we een aantal van deze reflecties en geven we aan wat ons opvalt en wat we nog missen. Ook doen we een aantal aanbevelingen over wat anders en beter kan als het gaat om interventies en effectmeting op het gebied van leiderschap en cultuur. Daarover gaan we graag verder in gesprek met de Belastingdienst.

Reflecties en aandachtspunten

Reflecties van de Belastingdienst: welke lessen trekt de Belastingdienst uit het Programma Leiderschap en Cultuur?

De Belastingdienst geeft in de beantwoording van onze vragen aan dat het voor het succes van het Programma Leiderschap en Cultuur goed was geweest om vooraf beter na te denken over effectmeting en hiervoor een plan op te stellen. We zien dit als een cruciale les. Op verschillende momenten vonden wel metingen plaats. Maar deze waren naar onze mening niet afdoende om de effecten van het

programma in kaart te brengen. Bijvoorbeeld omdat ze voornamelijk cijfers over aantallen deelnemers bevatten (onder 'Onze aandachtspunten: wat ons opvalt en wat we missen in de beantwoording van onze onderzoeksvragen' lichten we dit toe).

Een van de valkuilen die de Belastingdienst benoemt is dat cultuurprogramma's snel een 'vergaarbak' voor alles kunnen worden. In hun eigen woorden: "Uiteindelijk is alles cultuur, pas op dat je niet van alles wordt. De truc is om wel te weten wat er speelt en daar invloed op uit te oefenen, maar niet alles zelf op te pakken". Daarnaast geeft de Belastingdienst aan dat het nodig is om focus aan te brengen en ervoor te zorgen dat er balans is tussen wat je centraal hetzelfde organiseert voor iedereen en wat er op maat moet worden aangeboden. En dat verplichten vanuit de top van de organisatie en daarop sturen daarbij kan helpen, om het succes van de aanpak te vergroten. Dit vinden we stuk voor stuk mooie inzichten.

Verder zijn we blij dat het werken aan een opener en inclusievere cultuur, waarin burgers en bedrijven centraal staan, met de ontwikkeling van de afdeling Leiderschap en Cultuur een vaste plek in de organisatie heeft gekregen. Daarnaast worden er nu periodiek strategische management events georganiseerd, die voortborduren op de thema's van het Programma Leiderschap en Cultuur. Hiermee zet de Belastingdienst mooie stappen in het borgen van de aandacht voor en het werken aan cultuur(verandering).

Onze aandachtspunten: wat ons opvalt en wat we missen in de beantwoording van onze onderzoeksvragen.

- Het valt ons op dat de link tussen de interventies die werden uitgevoerd en de vooraf gekozen aandachtsgebieden gedurende de looptijd van het Programma Leiderschap en Cultuur uit elkaar gingen lopen. De aandachtsgebieden 'gaan voor resultaat', 'samenwerking' en 'verandering begint bij jezelf' raakten buiten beeld en er kwamen nieuwe aandachtsgebieden, rondom diversiteit en inclusie, bij. De Belastingdienst geeft aan dat dit een bewuste keuze was die voortkwam uit op dat moment bestaande behoeftes vanuit de organisatie en keuzes vanuit de top. Wij zien echter niet dat expliciet de link wordt gelegd tussen de aandachtsgebieden en de visie 'burgers en bedrijven centraal' uit de [Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025](#) en de daaraan gekoppelde strategische prioriteiten (o.a. 'snelle, betrouwbare en zorgvuldige behandeling' en 'deskundige en persoonlijke ondersteuning'). Hierdoor was het ook niet altijd duidelijk of en hoe vastgesteld zou worden of doelen behaald zijn. Dit maakte het lastig om vast te stellen of en in welke mate het programma heeft bijgedragen aan de beoogde veranderingen.
- We zien dat er in het programma veel aandacht is voor de rol van leidinggevendenden. In de woorden van de Belastingdienst: "Voor werken aan Leiderschap en cultuur is een combinatie nodig van: betrokkenheid/eigenaarschap en voorbeeldgedrag bij hoogste management: bestuur/ Team BD zodat zij richting geven". We zijn het hier helemaal mee eens. Maar wat we nog missen is hoe je ervoor zorgt dat cultuur niet alleen

iets is van leiders. Dit houdt aan de ene kant in dat je wilt weten of medewerkers iets merken van het voorbeeldgedrag van hun leidinggevendenden. Aan de andere kant houdt dit in dat medewerkers zelf ook worden aangespoord tot gedragsverandering en het vertonen van voorbeeldgedrag. We benadrukken het belang van het inzichtelijk maken van deze mechanismen, omdat dit mogelijk een bijdrage kan leveren aan het behalen van de beoogde doelen en veranderingen.

- We zien dat in het programma rekening is gehouden met verschillende behoeften, bij de verschillende directies. En we begrijpen de keuze om maatwerk mogelijk te maken en onderdelen van het programma decentraal uit te rollen bij de directies. Zoals de Belastingdienst zelf aangeeft is het daarom belangrijk om balans te houden tussen wat je centraal uitrolt en wat decentraal kan. En daarbij ook vanuit de top te sturen op resultaat. Tegelijkertijd zien we hierin het risico van verschil in prioritering en een mate van vrijblijvendheid om met programma(onderdelen) aan de slag te gaan. Voor een cultuurverandering is het nodig dat iedereen binnen de organisatie dezelfde prioritering volgt, erachter staat en ook begrijpt waarom er bepaalde keuzes worden gemaakt.
- Als we kijken naar de specifieke interventies die in het programma waren opgenomen, zien we dat veel interventies gericht waren op bewustwording (bijvoorbeeld de dialoogpool of movielearning). Bewustwording is een belangrijke stap om te komen tot gedragsverandering. Wat we niet terugzagen was of vervolgens ook werd getoetst of de bewustwording echt tot gedragsverandering heeft geleid. Deze toets is nodig om vast te kunnen stellen in hoeverre de interventies bijdragen aan beoogde veranderingen of dat er meer nodig is. Het Medewerkersonderzoek is voor dit doel onzes inziens niet afdoende. Ten eerste is het lastig om zelf nieuwe items aan te dragen. Ten tweede kunnen jaarlijkse metingen niet altijd met elkaar vergeleken worden omdat er nieuwe items bijkomen, items vervallen of omdat deze aangepast worden.
- Uit de beantwoording van onze vragen maken we op dat er gedurende het programma voorstellen vanuit het programma waren om meer of anders te meten om (tussentijdse) opbrengsten vast te stellen. Maar voorstellen hiervoor werden door de leiding niet gehonoreerd vanwege de grote hoeveelheid andere periodieke metingen. We zien graag dat bij soortgelijke programma's in de toekomst tijdig werk wordt gemaakt van het nadenken over en toepassen van bruikbare effectmeting.
- Verder viel ons op dat, daar waar in de beantwoording gesproken wordt over effectmeting, niet de link wordt gelegd tussen de interventies op het gebied van gedrag en cultuur en de impact op de buitenwereld. Als het doel is om burgers en bedrijven meer centraal te stellen, wil je niet alleen weten of medewerkers zich daartoe beter in staat voelen en hun gedrag aanpassen, maar ook wat burgers hiervan merken in hun contact met de Belastingdienst. Ervaren burgers bijvoorbeeld een betere dienstverlening? We weten dat de

Belastingdienst veel doet om de tevredenheid van burgers en bedrijven met de dienstverlening te vergroten en te meten. We vinden het een gemiste kans dat daarmee in de monitoring en evaluatie van het Programma Leiderschap en Cultuur geen verbanden zijn gelegd.

- Een van de interventies die als positief en behulpzaam werden ervaren, zijn de dialogosessies. De Belastingdienst geeft aan dat deze na afronding van het programma worden voortgezet. We zien dat als een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd geeft de Belastingdienst aan dat het als spannend wordt ervaren om casuïstiek te bespreken waar 'buikpijn' zit. We zien hier onder andere een verband met de beleving van psychologische veiligheid. De Belastingdienst geeft weliswaar aan dat er aandacht is voor psychologische veiligheid, bijvoorbeeld in het medewerkersonderzoek, maar benoemt alleen resultaten op het gebied van sociale veiligheid. Sociale veiligheid richt zich vaak op bescherming tegen menselijke risico's en ongewenst gedrag. Gedragscodes kunnen hierin bijvoorbeeld een rol spelen. Psychologische veiligheid gaat een stapje verder. Daarbij draait het erom of mensen zichzelf kunnen zijn en bijdragen durven te leveren zonder angst te ervaren voor oordelen van anderen. Het ervaren van psychologische veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor een lerende organisatie. Zo is het durven geven van feedback of om feedback durven te vragen alleen mogelijk als mensen zich psychologisch veilig voelen. Wij zien een mogelijke rol voor de afdeling Leiderschap en Cultuur in het werk maken van zowel sociale als psychologische veiligheid, en in het voorkomen dat deze begrippen door elkaar worden gebruikt.

Aanbevelingen

Hieronder doen wij op basis van de geleerde lessen en onze aandachtspunten een aantal aanbevelingen. Over deze aanbevelingen gaan we graag verder in gesprek met de Belastingdienst.

1. Maak meer werk van het meten van effecten van programma's en interventies op het gebied van gedrag en cultuur. Specifiek houdt dit in: a) Bepaal welke concrete doelen je per aandachtsgebied wilt bereiken (bijvoorbeeld: een verhoogd gevoel van fysieke en emotionele veiligheid van medewerkers; het actief inzetten op een veilig werkklimaat door leidinggevenden). b) Koppel specifieke gedragsindicatoren aan elk geformuleerd doel (bijvoorbeeld: medewerkers durven zich vaker kritisch te uiten; leidinggevenden belonen en waarderen gedrag dat bijdraagt aan het bevorderen van een veilig werkklimaat; leidinggevenden vertonen voorbeeldgedrag op het gebied van fysieke en emotionele veiligheid). c) Overleg met onderzoekers hoe de gedragsindicatoren gemeten kunnen worden en welke kwalitatieve of kwantitatieve gegevens inzichtelijk kunnen maken of het beoogde gedrag vertoond wordt (bijvoorbeeld: afnemen van interviews vóór, tijdens en na afloop van het programma; een vragenlijst; observaties; analyseren van meldingen etc.). Zoals de Belastingdienst zelf

concludeert, een cultuurprogramma als het Programma Leiderschap en Cultuur mag geen vergaarbak worden van alles waar de organisatie mee aan de slag wil. Het is belangrijk dat programma's gekoppeld zijn aan de strategische doelen van de organisatie. Dit houdt ook in dat aan de voorkant wordt nagedacht over hoe en in welke mate het programma kan bijdragen aan het bereiken van de strategische doelen. En over hoe dat gedurende en na afloop van het programma getoetst wordt.

2. Neem als top van de organisatie en als leidinggevend een duidelijke rol in de centrale richting van cultuurverandering en in het bevorderen van het gewenste gedrag. En wees je ervan bewust dat je als top van de organisatie en als leidinggevend een voorbeeldrol hebt. Het gedrag van top en leidinggevend kan een voorspeller zijn van het gedrag van de medewerkers. Dit betekent ook dat (het idee van) vrijblijvendheid door een decentrale invulling van het programma voorkomen moet worden. Maatwerk waarbij directies zelf voor een aanpak kiezen is goed, maar blijf wel sturen op dat het passend is en er daadwerkelijk mee aan de slag wordt gegaan.
3. Maak (ook) gebruik van kwalitatieve gegevens om gedragsverandering inzichtelijk te maken. Effectmeting hoeft niet altijd kwantitatief te zijn. Het gaat er niet alleen om hoeveel medewerkers bijvoorbeeld een cursus hebben bijgewoond en met welk cijfer ze dit waardeerden. Wat je ook wilt weten is wat medewerkers vervolgens doen naar aanleiding van zo'n cursus. Denk daarbij aan de vragen die ze stellen en de houding die ze aannemen in het contact met burgers en bedrijven. En hoe burgers en bedrijven dit ervaren. Deze kwalitatieve gegevens geven vaak meer inzicht in de mate waarin interventies bijdragen aan gedragsverandering.
4. Betrek bij effectmetingen ook de buitenwereld. Als het doel is om burgers en bedrijven meer centraal te stellen, is het van belang om effecten van de interventie niet alleen bij medewerkers maar ook bij de samenleving zelf op te vragen. De Belastingdienst doet veel om de tevredenheid van burgers en bedrijven met de dienstverlening te vergroten. Bepaal samen met experts uit de organisatie in welke mate er ook gebruik gemaakt kan worden van metingen die er al zijn of plaats gaan vinden om de effecten van je programma op de buitenwereld beter in kaart te brengen. Ook als deze niet causaal zijn. We moedigen de Belastingdienst aan om op zoek te gaan naar onderbouwingen vanuit verschillende bronnen die voldoende indicatie geven of ze op de goede weg zitten.
5. Investeer nog meer in psychologische veiligheid. Psychologische veiligheid kan een belangrijke rol spelen in het succes van interventies, zoals bijvoorbeeld de dialoogsessies. En maak duidelijk onderscheid tussen sociale en psychologische veiligheid, zodat er op een gerichte manier op psychologische veiligheid kan worden ingezet en dit ook op de juiste manier kan worden gemeten. Wij denken dat de afdeling Leiderschap en Cultuur hierin een rol kan spelen.

Vervolg

Zoals we in de inleiding schreven voeren we regelmatig gesprekken met de Belastingdienst over organisatiecultuur. We zien veel positieve acties, interventies en programma's om te werken aan een cultuur binnen de Belastingdienst die burgers en bedrijven centraal stelt. De borging van het werken aan leiderschap en cultuur(verandering) in de organisatie met een afdeling Leiderschap en Cultuur is daarvan een mooi voorbeeld. Daarnaast is er binnen (en buiten) de Belastingdienst nog veel meer kennis beschikbaar op het gebied van (effectmeting van) gedrag en cultuur die benut kan worden. Als inspectie denken we hierin graag mee. We zijn benieuwd hoe de Belastingdienst onze aanbevelingen oppakt. We blijven de activiteiten op het gebied van gedrag en cultuur binnen de Belastingdienst aandachtig volgen. En we zetten onze gesprekken met de Belastingdienst graag voort over wat nodig en effectief is in het werken aan een organisatiecultuur die mensen en bedrijven centraal stelt.

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

2 december 2025

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl