debeleidsonderzoekers

Dienstverlening Belastingdienst tussen 2020 en 2024

Ontwikkelingen, trends en reflecties

4 MAARTI 2026

Projectnummer P0346

Onderzoek in opdracht van de Belastingdienst

Auteurs: Persoonsgegevens

© 4 maart 2026 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de ontwikkelingen in de dienstverlening van de Belastingdienst tussen 2020 en 2024. Het onderzoek is uitgevoerd als beleidsevaluatie in het kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en richt zich op de wijze waarop de Belastingdienst dienstverlening aan burgers, bedrijven en hun intermediairs vormgeeft en uitvoert.

Aanleiding en doelstelling

De evaluatie is geagendeerd op de Strategische Evaluatie Agenda van Financiën en vindt plaats na een periode van politieke aandacht voor dienstverlening, met name als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire. Het onderzoek heeft een tweeledig doel: enerzijds het periodiek evalueren van de dienstverlening op (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid (verantwoorden), anderzijds het verder ontwikkelen van de dienstverlening op middellange tot lange termijn (leren en verbeteren).

De centrale onderzoeksvraag luidt: *In hoeverre en hoe draagt de dienstverlening van de Belastingdienst bij aan compliance van burgers en bedrijven, voldoet de dienstverlening aan de principes van goede dienstverlening, en vindt de dienstverlening op efficiënte wijze plaats met zo min mogelijk neveneffecten?*

Het onderzoek betreft een synthesestudie van beschikbare informatie bij de Belastingdienst, aangevuld met interviews en leersessies.

Beleidstheorie dienstverlening Belastingdienst

Reconstructie van de beleidstheorie

Voor dit onderzoek is de beleidstheorie van de dienstverlening gereconstrueerd op basis van rijksbegrotingen, beleidsdocumenten en strategievisies. De algemene doelstelling van de Belastingdienst is het realiseren van 'compliance': de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen na te leven. Dit wordt bereikt door inzet van drie beleidsinstrumenten: dienstverlening, toezicht en opsporing. Semi-massale processen worden ingezet om burgers en bedrijven in staat te stellen om wet- en regelgeving na te leven.[1]

In 2021 trad een belangrijke strategiewijziging op met minder nadruk op het afdwingen van regelnaleving op repressieve wijze (toezicht en fraudebestrijding) en meer nadruk op het in staat stellen tot regelnaleving op preventieve wijze (dienstverlening). Dit leidde tot vier tussendoelen voor compliance:

- Burgers en bedrijven een adequate behandeling geven
- Burgers en bedrijven effectief informeren over rechten en plichten
- Het zo makkelijk mogelijk maken om aan verplichtingen te voldoen
- Gepast corrigerend optreden bij niet-naleving

Naast deze tussendoelen worden belastingmoraal (intrinsieke motivatie om verplichtingen na te komen) en vertrouwen in de Belastingdienst gezien als belangrijke determinanten voor compliance.

Fundamentele transformatie van de dienstverlening

Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire vonden in de onderzoeksperiode relevante wijzigingen plaats. De Belastingdienst, Toeslagen en Douane werden bestuurlijk ontvlochten, en er werden twee onderzoeken geïnitieerd naar fundamentele transformatie van de dienstverlening, beide uitgevoerd door Ernst & Young. Stappen die de Belastingdienst heeft genomen naar aanleiding van deze onderzoeken, zijn een fundamentele transformatie van de dienstverlening en het vaststellen van een 'Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst' (2021) met een nieuwe, bredere definitie van dienstverlening:

"Dienstverlening is het geheel aan producten en diensten, inclusief de bedrijfsprocessen die hieraan ten grondslag liggen, waarmee de Belastingdienst beoogt burgers en ondernemers en intermediairs in staat te stellen en te helpen om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen met inachtneming van de menselijke maat."

Deze definitie stelt burgers en bedrijven centraal, in tegenstelling tot de eerdere definitie die uitging van de Belastingdienst zelf. De nieuwe visie introduceert vijf principes van 'goede' dienstverlening: passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar en eigentijds. Alle dienstverlening moet aan deze principes voldoen.

---

[1] In de Rijksbegroting van 2021 werd de term fraudebestrijding gehanteerd. De Belastingdienst noemt sinds 2022 het derde beleidsinstrument 'opsporing' in plaats van 'fraudebestrijding'.

Reflecties op de beleidstheorie

Uit de reconstructie van de beleidstheorie die voor dit onderzoek is gemaakt, blijkt dat dienstverlening geen op zichzelf staand beleidsinstrument is met een eigen beleidstheorie. Passende dienstverlening, massale processen, toezicht en opsporing worden juist in samenhang bezien om compliance te bereiken. Dit heeft als consequentie dat het niet mogelijk is om achteraf te bepalen welke inspanningen op het gebied van dienstverlening in welke mate hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen. Het causaal verband tussen dienstverlening en compliance is niet vast te stellen.

De principes van 'goede' dienstverlening uit de Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst zijn (nog) geen structureel onderdeel van de beleidstheorie zoals vastgelegd in de rijksbegroting. Wel zijn op het niveau van de Belastingdienst zelf aanstalten gemaakt om deze principes te implementeren. We constateren op basis van het bestudeerde materiaal en de gevoerde gesprekken dat er geen eenduidigheid is over de doelen van dienstverlening. Is dienstverlening uitsluitend gericht op compliance, of dient dienstverlening ook andere doelen zoals toegankelijkheid en vertrouwen in de overheid? De definitie van dienstverlening is zo breed dat alle activiteiten van de Belastingdienst eronder kunnen vallen, waardoor geen duidelijke afbakening bestaat met massale processen, en toezicht. Tot slot vindt invulling van dienstverlening bottom-up plaats. Er zijn geen centrale beleidskaders die ingaan op concrete invulling.

Ontwikkelingen in de dienstverlening 2020-2024

Fundamentele verschuiving in dienstverleningsmodel

In de onderzoeksperiode is een verschuiving zichtbaar van aanbodgerichte naar klantcentrische dienstverlening. Waar in 2015-2019 de focus lag op digitalisering en goedkope kanalen ("digitaal, tenzij"), worden nu burgers en bedrijven het vertrekpunt bij het ontwerp van dienstverlening. Deze omslag is onder andere ingegeven door onderzoeken van Ernst & Young naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening.

Zowel meer persoonlijke als digitale dienstverlening

In deze evaluatie is gekeken in hoeverre er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden naar óf meer digitale óf meer persoonlijke dienstverlening. We constateren dat er in de onderzoeksperiode op beide fronten een uitbreiding is geweest. Het uitgangspunt is dat verschillende typen burgers en bedrijven verschillende behoeften hebben, en dat het dienstverleningspalet hierop moet aansluiten.

Persoonlijke dienstverlening is uitgebreid met:

- Balies en steunpunten: eind 2023 waren er, naast de in 2020 reeds aanwezige balies op 21 Belastingdienstkantoren, 11 steunpunten in gemeentelijke overheidsgebouwen bij gekomen. Dit is in 2024 uitgebreid tot 15 vaste steunpunten. Ook biedt de Belastingdienst dienstverlening op de ondernemerspleinen van de Kamer van Koophandel.
- Dienstverleningsbus: een mobiel kantoor waarin mensen op afspraak terecht kunnen met vragen over belastingen, toeslagen en betalingen.

- Uitbreiding Stella: de aanpak voor burgers en ondernemers met multiproblematiek is uitgebreid met 58,1 fte extra capaciteit (2021-2023).
- Digitale balie: sinds oktober 2023 kunnen mensen via videobellen gebruikmaken van persoonlijke dienstverlening.

Digitale dienstverlening is uitgebreid met onder andere:

- Verdere digitalisering van formulieren en aangiften.
- Overzicht Betalen en Ontvangen met iDEAL betaalfunctionaliteit (2024).
- Digitale nabestaandenmachtiging (2021).
- Videobellen en chatten voor startende ondernemers binnen de startersaanpak.

Meer vraaggerichte dienstverlening

Er zijn concrete stappen gezet richting meer vraaggerichte dienstverlening, waarbij wordt aangesloten bij behoeften van burgers en bedrijven:

- Multichannel aanpak: Door uitbreiding van zowel persoonlijke als digitale kanalen hebben burgers en bedrijven meer keuzemogelijkheden. Steunpunten zijn toegankelijk zonder afspraak, wat de toegankelijkheid vergroot.
- Ontwikkeling op basis van behoeften: In 2020 is Customer Journey Management (CJM) geïnitieerd, met een operationeel CJM-team sinds medio 2021. Voor verschillende nieuwe initiatieven is behoefteonderzoek uitgevoerd, zoals voor de uitbreiding van het balienetwerk en Hulp Bij Aangifte (HUBA). Wel is dit nog geen gestandaardiseerde processtap bij alle nieuwe ontwikkelingen.
- Klantsignaalmanagement: Het signalenproces is in de onderzoeksperiode geprofessionaliseerd. In april 2024 is een nieuw Belastingdienstbreed signalenproces vastgesteld met nieuwe werkwijze, kaders en hulpmiddelen. Een speciaal signaalsysteem werd in mei 2024 geïmplementeerd.
- Afwegingskader klantwaarde: Om klantcentrische dienstverlening verder vorm te geven is het Afwegingskader klantwaarde ontwikkeld. Dit hulpmiddel bepaalt de hoogte van klantwaarde op basis van klantbeloften en mate van realisatie. Dit is echter nog niet centraal geïmplementeerd en geborgd.
- Dienstverlening voor specifieke doelgroepen: Het aanbod is uitgebreid met speciale telefoonnummers (zoals BelastingTelefoon Schenken) en gerichte voorlichting voor startende en stoppende ondernemers via www.goedestartbelastingdienst.nl.

Meer proactieve dienstverlening

Er zijn verdere stappen gezet richting proactieve dienstverlening, waarbij burgers worden benaderd voordat problemen escaleren.

- Programma Vroegsignalering:
    - Contactkaartjes naar veelverzuimers: pilots in 2023 en 2024 waarbij contactkaartjes werden verstuurd naar burgers die meerdere jaren geen aangifte deden. Evaluaties geven indicaties dat dit drempelverlagend werkt voor het stellen van hulpvragen aan de Belastingdienst. .
    - Opleiding vroegsignalering: ontwikkeld voor medewerkers om vroeg signalen kunnen herkennen die duiden op fiscale problemen.
    - Signaalmodel vroegsignalering: volledig ontwikkeld in 2023 maar nog niet operationeel vanwege vertraging in Data Protection Impact Assessment.

- Proactieve communicatie:
    - Uitbreiding proactieve handhavingscommunicatie door verbetering van geldteruggaafbrieven aan burgers die recht hebben op belastingteruggave maar niet aangifteplichtig zijn.
    - Outbound belacties zoals de belactie tijdige aangifte, die effectief blijkt in het voorkomen van verzuimboetes.
    - Diverse handhavingscommunicatiebrieven. Dit zijn brieven om burgers te attenderen op, en te helpen bij, bepaalde lastige inhoudelijke punten in de aangifte.

Van belang is op te merken dat proactief handelen niet nieuw is binnen de Belastingdienst. Instrumenten zoals de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA) en PM-brieven bestonden al voor 2020. De verandering in de onderzoeksperiode is dat proactieve dienstverlening nu als onderdeel van klantcentrische dienstverlening wordt gezien en gedefinieerd.

Cijfermatige reflectie op dienstverlening

Trends in gebruik

Het aantal websitebezoeken is gestegen tussen 2018 en 2024, mogelijk door actualiteiten (Toeslagenaffaire, Box 3) en verdere digitalisering. Het aantal telefoontjes is afgenomen, met een sterke dip in de bereikbaarheid in 2022 door hoog ziekteverzuim en uitstroom van medewerkers. Het aantal baliebezoeken is aanzienlijk gestegen, met name door opening van steunpunten en de dienstverleningsbus. Uit POK-verantwoordingsdocumenten blijkt een gemengd beeld. De BelastingTelefoon verwerkte minder calls dan geprognosticeerd (7,4 miljoen in 2022 versus 10,5 miljoen geprognosticeerd). Het aantal Stella-casussen groeide van 1.513 in 2021 naar 2.805 in 2023. De opleiding Vroegsignalering overtrof de doelstellingen. Fysieke hulpverzoeken bleven achter bij prognoses (98.839 in 2023 versus 173.000 geprognosticeerd), grotendeels door lage bekendheid (3%) en tekort aan capaciteit.

Trends in waardering

Fiscale Monitor: Het algemene oordeel over de Belastingdienst blijft stabiel tussen 2020-2024, rond een voldoende niveau. De belastingmoraal en het vertrouwen in de Belastingdienst tonen lichte stijgingen maar blijven relatief constant. De belevingsindicatoren van de vier eerder genoemde tussendoelen van compliance (adequate behandeling, effectief informeren, gemak bieden en fouten voorkomen, corrigerend optreden) zijn eveneens stabiel.

Dienstverleningsmonitor: De algemene tevredenheid over dienstverlening en beoordeling van de vijf principes (overzichtelijk, betrouwbaar, passend, respectvol, eigentijds) blijven opvallend constant per kwartaal. De schommelingen van meestal 0,1-0,2 punten op een vijfpuntsschaal vallen grotendeels binnen normale steekproefvariatie. 'Respectvol' scoort consequent het hoogste, 'passend' het laagste. De dienstverleningsmonitor is bedoeld als sturingsmechanisme van de dienstverlening. In de managementreacties staan echter geen concrete vervolgstappen benoemd.

Continu Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO): Dit instrument toont meer fluctuaties, met name voor telefonie en balie. De website blijft relatief stabiel. De crisis rondom de bereikbaarheid van

de BelastingTelefoon in 2022 is duidelijk zichtbaar, wat aantoont dat het CKTO gevoeliger is voor specifieke gebeurtenissen.

De stabiele waarderingscijfers in de Fiscale monitor en de Dienstverleningsmonitor kunnen worden verklaard doordat klanttevredenheid wordt bepaald door zowel persoonlijke ervaringen als maatschappelijke context (reputatie, vergelijkende context). De Belastingdienst heeft beperkte invloed op deze externe factoren.

Trends in uitgaven

Tussen 2020 en 2024 stegen zowel primaire als secundaire procesuitgaven substantieel. Primaire uitgaven namen toe van 190 naar 302 miljoen euro (+59%), secundaire uitgaven van 252 naar 369 miljoen euro (+46%). De personele inzet in fte steeg in de periode 2020-2024 met 21% voor het primair proces en 37% voor het secundair proces. Het telefonische kanaal blijft veruit het duurste, gevolgd door brieven. Opvallend is de sterke toename bij fysieke dienstverlening (van 3 naar 14 miljoen euro) en internet (van 14 naar 28 miljoen euro). De Belastingdienst verklaart stijgingen van de uitgaven deels door inflatie, marktconforme beloning van servicemedewerkers, groei van de pool medewerkers (bij de BelastingTelefoon), en toenemende gespreksafhandeltijd door complexere wetgeving. De secundaire uitgaven liggen structureel hoger dan primaire uitgaven (31% in 2023), wat wijst op aanzienlijke indirecte kosten. Bij POK-investeringen was in de eerste jaren sprake van onderbesteding bij alle vier onderdelen (Stella-teams, fysieke loketten, BelastingTelefoon, digitale dienstverlening). Hoofdoorzaken waren personeelsgerelateerde problemen zoals werving, uitstroom en onderbezetting.

Trends in compliance

De compliance-indicatoren tonen een relatief stabiel beeld. Het percentage juiste registratie steeg van 96,7% in 2022 naar 98,7% in 2024. Het percentage tijdige betalingen fluctueerde in de periode 2021 - 2024 tussen 98,5% en 99,3%. Bij tijdige aangiften zijn kleine variaties zichtbaar, afhankelijk van het type aangifte. Het nalevingstekort voor Particulieren daalde van 0,5% (2020) naar 0,4% (2022).

Conclusie cijfermatige reflectie

De veronderstelde causale keten uit de beleidstheorie (waarbij input leidt tot throughput, output, outcome en impact) is niet eenvoudig terug te zien in de cijfers. Ondanks substantiële stijgingen in uitgaven blijft de waardering relatief stabiel en zijn compliance-cijfers behoorlijk constant. De beschikbare monitoringsinstrumenten kunnen wel signaleren dat er iets aan de hand is, maar bieden geen inzicht in onderliggende mechanismen of oplossingsrichtingen. Dit creëert een 'black box' tussen input en outcome. De Fiscale Monitor en Dienstverleningsmonitor zijn onvoldoende gevoelig voor specifieke interventies. Zonder structurele aandacht voor effectonderzoek op de doelen of de tussendoelen blijft het onmogelijk om evidence-based uitspraken te doen over wat werkt. Een heroverweging van de monitoringstrategie is mogelijk nodig, waarbij naast algemene tevredenheidsmetingen systematischer wordt ingezet op het evalueren van specifieke beleidsinterventies.

Beschouwing en aanbevelingen

Ontwikkelingen naar klantcentrische dienstverlening

De Belastingdienst heeft in 2020-2024 een omslag gemaakt van aanbodgerichte dienstverlening naar een meer klantcentrische benadering waarbij burgers en bedrijven centraal staan. Er is sprake van uitbreiding van zowel persoonlijke als digitale dienstverlening, toename in vraaggerichte dienstverlening en verdere stappen richting proactieve dienstverlening. De Belastingdienst bevindt zich echter nog in een overgangsfase waarin elementen van het oude model nog aanwezig zijn naast nieuwe initiatieven.

Knelpunten in het evalueren van de dienstverlening

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat niet alle randvoorwaarden voor het evalueren van dienstverlening als beleidsinstrument aanwezig waren:

- Er bestaat geen eenduidigheid over de doelen van dienstverlening. Is dit uitsluitend compliance, of ook toegankelijkheid en vertrouwen?
- Er ontbreekt een organisatiebreed gedeelde definitie van dienstverlening. Verschillende directies hanteren eigen interpretaties, wat leidt tot fragmentatie en onduidelijkheid.
- Dienstverlening kent geen aparte beleidstheorie met eigen doelstellingen. Verschillende directies hebben voor hun specifieke doelgroep eigen beleidstheorieën ontwikkeld, wat coherente beleidsontwikkeling en -evaluatie bemoeilijkt. Het verband tussen dienstverlening en de beoogde uitkomsten (compliance, vertrouwen) is moeilijk door onderzoek vast te stellen. Om de effectiviteit van de werkwijze van de Belastingdienst te onderbouwen, te toetsen en te verbeteren, is het daarom van belang om goed na te denken over de factoren die bijdragen aan de beoogde uitkomsten en de instrumenten die je kunt inzetten om dit te behouden of vergroten. En deze veronderstelde causale relaties steeds te onderbouwen, te toetsen en waar nodig bij te stellen.
- Er is geen centrale aansturing op dienstverlening. De eindverantwoordelijkheid is niet centraal belegd. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld in diversiteit aan jaarplannen en rapportages zonder standaardisatie.
- Net als in de evaluaties van 2015 en 2020 concluderen we dat de Belastingdienst de inzet op dienstverlening niet afdoende monitort om uitspraken te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid.

Implicaties voor de beantwoording van onderzoeksvragen

Deze observaties hebben directe consequenties: het is niet mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van dienstverlening en daarmee ook niet over doelmatigheid en doeltreffendheid. Er is geen uitspraak te doen over de mate waarin dienstverlening bijdraagt aan compliance of andere tussendoelen.

Aanbevelingen voor de toekomst

Om de transformatie naar klantcentrische dienstverlening te voltooien zijn fundamentele organisatorische en beleidsmatige veranderingen nodig. Daarvoor geven we op basis van de inzichten uit deze evaluatie de volgende aanbevelingen:

- Centrale regie: Beleg dienstverlening op concernniveau met duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inclusief een governance-structuur voor coherentie tussen directies.
- Systematische aanpak: Stel organisatiebreed gedragen definities en doelstellingen vast. Specificeer voor elk van de drie beleidsinstrumenten hoe deze bijdragen aan de beleidsdoelen en de tussendoelen. En maak duidelijk hoe deze beleidsinstrumenten samen bijdragen aan de doelen van Belastingdienst.
- Structureel klantperspectief: Maak behoefteonderzoek en klantreizen standaard onderdeel van het ontwikkelproces. Pas het afwegingskader klantwaarde consequent toe.
- Gelaagde evaluatie: Evalueer de individuele instrumenten structureel op gebruik, bereik, effectiviteit en efficiency. Een overkoepelende evaluatie kan dan plaatsvinden op basis van een synthese van de kleinere evaluaties.

Inhoud

Samenvatting

1. Inleiding: dienstverlening 2020 - 2024 1
1.1 Aanleiding voor en afbakening van het onderzoek 1
1.2 Doel- en vraagstelling 2
1.3 Onderzoeksverantwoording 3
1.4 Leeswijzer 4

2. Beleidstheorie: dienstverlening Belastingdienst 6
2.1 Beleidstheorie dienstverlening 6
2.2 Reflecties over de beleidstheorie 15
2.3 Aanknopingspunten voor de toekomst 20

3. Ontwikkelingen in de dienstverlening 22
3.1 Uitgangssituatie van de dienstverlening (voor 2020) 22
3.2 Klantcentrisch: zowel meer persoonlijke als digitale dienstverlening 28
3.3 Klantcentrisch: meer vraaggerichte dienstverlening? 33
3.4 Klantcentrisch: meer proactieve dienstverlening? 39
3.5 Reflectie en aanknopingspunten 45

4. Cijfermatige reflectie op dienstverlening 47
4.1 Trends in gebruik van dienstverlening 48
4.2 Trends in waardering door burgers en bedrijven 54
4.3 Trends uitgaven aan interactie 75
4.4 Trends in compliance 80
4.5 Conclusies en perspectieven voor monitoring 82

5. Beschouwing 84

Bijlage 1: Beleidstheorie nader uitgewerkt 91

Bijlage 2: Aanvullende analyse onderzoeken 106

Bijlage 3: KPI's van de directies 113
B1. Directie Particulieren 113
B2. Directie MKB 117
B3. Directie KI&S 122
B4. Directie CAP 128
B5. Directie IV 134

Bijlage 4: Oorspronkelijke onderzoeksvragen 137

Inleiding: dienstverlening 2020 - 2024

Dit rapport beschrijft (de ontwikkelingen in) de dienstverlening van de Belastingdienst tussen 2020 en 2024. In dit eerste hoofdstuk presenteren we de achtergrond van het onderzoek, de onderzoeksmethoden en geven we een korte leeswijzer.

1.1 Aanleiding voor en afbakening van het onderzoek

Op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van Financiën is in kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek[2] een evaluatie geagendeerd naar de dienstverlening van de Belastingdienst en de ontwikkelingen in de dienstverlening in de jaren 2020 tot en met 2024. Het gaat daarbij om een onderzoek naar de wijze waarop de Belastingdienst de dienstverlening die zij levert aan burgers, bedrijven en hun intermediairs vormgeeft en uitvoert. De bovenliggende fiscale materieel- en formeelrechtelijke wetgeving is geen onderwerp van dit onderzoek.

Bij de ontwikkeling en uitvoering van de dienstverlening van de Belastingdienst zijn verschillende onderdelen van de Belastingdienst betrokken. De activiteiten van de volgende

[2] Op basis van de van de Comptabiliteitswet 2016 is elke minister verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid op de algemene beleidsdoelstelling.

directies van de Belastingdienst ten aanzien van de ontwikkeling en uitvoering van de dienstverlening vallen binnen de reikwijdte van het onderzoek:

- De doelgroepdirecties Particulieren (P) en MKB;
- De uitvoeringsdirecties Centrale Administratieve Processen (CAP), Klantinteractie- en services (KI&S) en Informatievoorziening (IV);
- De concerndirecties Innovatie en Strategie (I&S), Uitvoering en handhavingsbeleid (UHB) en Control en Finance (C&F).

De dienstverlening die wordt aangeboden bij toeslagen valt alleen binnen de reikwijdte van dit onderzoek waar het de dienstverlening aan burgers door de directie Particulieren betreft. Ook richt het onderzoek zich uitsluitend op de dienstverlening die geboden wordt aan burgers (particulieren) en MKB-bedrijven en hun intermediairs. De dienstverlening die aan grote ondernemingen wordt geboden door de doelgroepdirectie Grote Ondernemingen valt eveneens buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Ten aanzien van de afbakening van het onderzoek is het daarnaast van belang te vermelden dat de nadruk van het onderzoek niet ligt op de interne processen van de Belastingdienst waarbinnen dienstverlening wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het voorliggende onderzoek is tweeledig:

1. **Verantwoorden:** het periodiek evalueren van de dienstverlening van de Belastingdienst op de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid.
2. **Leren en verbeteren**: het verder ontwikkelen van de dienstverlening op de middellange tot lange termijn op basis van de inzichten.

De hoofdvraag van onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre en hoe draagt de dienstverlening van de Belastingdienst bij aan compliantie van burgers en bedrijven, voldoet de dienstverlening aan de principes van goede dienstverlening, en vindt de dienstverlening op efficiënte wijze plaats met zo min mogelijk neveneffecten?

Het onderzoek valt uiteen in drie onderdelen die elk eigen deelvragen kennen.[3] Deze onderdelen en deelvragen worden hieronder weer gegeven.

Deel A De beleidstheorie van het beleidsinstrument dienstverlening

1. *Hoe beoogt de Belastingdienst met zijn dienstverlening burgers en bedrijven op de korte en lange termijn in staat te stellen om aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te behalen?*

[3] In de loop van het onderzoek zijn de deelvragen en structurering van de drie onderdelen op verzoek van de Belastingdienst op basis van voortschrijdend inzicht bijgesteld. Bijlage 4 bevat een overzicht van de oorspronkelijke deelvragen en structurering zoals weergegeven in de offerte uitvraag.

2. *Hoe verhouden de principes van goede dienstverlening zich tot (de beleidstheorie over) het bevorderen van compliantie?*
3. *Wat verstaat de Belastingdienst onder dienstverlening en hoe heeft het perspectief hierop zich de afgelopen jaren ontwikkeld?*
4. *Wat zijn de perspectieven op het onderscheid tussen dienstverlening en toezicht vooraf, en hoe wordt de balans gezocht tussen (de mogelijke afruil tussen) gemak/ondersteuning bieden en toezicht/controle uitoefenen?*

Deel B Ontwikkelingen in de dienstverlening in de jaren 2020 tot en met 2024

5. *Is er in de dienstverlening een verschuiving zichtbaar naar meer proactieve dienstverlening in plaats van reactieve dienstverlening?*
6. *In hoeverre is er in de dienstverlening sprake van een ontwikkeling naar meer vraaggerichte dienstverlening in plaats van aanbodgerichte dienstverlening?*
7. *In hoeverre is er in de dienstverlening een ontwikkeling naar digitalisering, waarbij persoonlijke dienstverlening alleen wordt geboden in gevallen waarin digitale dienstverlening niet voldoet. Of is er juist een ontwikkeling naar meer persoonlijke dienstverlening?*
8. *Hoe beïnvloeden de principes van goede dienstverlening de ontwikkeling van de dienstverlening door de Belastingdienst?*
9. *Welke programma's (of soortgelijke meerjarige trajecten of projecten) zijn ingezet om de dienstverlening te verbeteren, en hoe verhouden programma's zich tot elkaar? Waarom hebben andere ideeën het niet gehaald, en wat valt te zeggen over gemaakte keuzes?*

Deel C Trends in en relaties tussen gebruik van, tevredenheid met, oordelen over, resultaten van, en uitgaven aan dienstverlening

10. *Hoe hebben het gebruik van, de tevredenheid met en de oordelen van burgers en bedrijven over de dienstverlening zich over de jaren ontwikkeld? En wat kunnen we zeggen over het verband tussen deze cijfermatige trends?*
11. *Welke verbeteringen zijn de afgelopen jaren ingezet, en wat weten we over het verband tussen de inzet van mensen/middelen en hun resultaten?*

1.3 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek betreft een synthesestudie van bij de Belastingdienst beschikbare informatie over de dienstverlening aan burgers, bedrijven en hun intermediairs die de Belastingdienst heeft ontwikkeld en uitgevoerd in de periode 2020-2024. In andere woorden, bestaande informatie die beschikbaar is bij de Belastingdienst is samengebracht om zo een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen. Het betreft informatie van en over:

- De doelgroepdirecties Particulieren (P) en MKB,
- De uitvoeringsdirecties Centrale Administratieve Processen (CAP), Klantinteractie- en services (KI&S) en Informatievoorziening (IV).
- De concerndirecties Uitvoering en handhavingsbeleid (UHB), Innovatie en Strategie (I&S) en Control en Finance (C&F).

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek zijn een interne werkgroep[4]en een begeleidingscommissie[5] opgezet. De beoogde taken van de interne werkgroep waren het aanleveren van onderzoeksmateriaal (documenten en cijfermatig materiaal) het leggen van contacten met medewerkers voor interviews en leersessies, concept (tussen)rapportages van feedback voorzien en het meedenken en meebeslissen over te maken onderzoekskeuzes. De beoogde taken van de begeleidingscommissie waren het doen van suggesties ten aanzien van de evaluatie, de tussenproducten en het eindrapport en het gezamenlijk reflecteren op de bevindingen van het onderzoek en wat deze betekenen voor de Belastingdienst.

De volgende soorten informatie zijn in dit onderzoek samengebracht: rijksbegrotingen, jaarplannen en jaarverslagen van de Belastingdienst en de afzonderlijke directies, beleidsdocumenten, documentatie over dienstverleningsactiviteiten, cijfermatige informatie over uitgaven, gebruik en tevredenheid. Deze informatie is aangevuld door middel van acht diepte-interviews[6], twee leersessies[7] en in de bijeenkomsten met de werkgroep. De via gesprekken en sessies opgehaalde informatie betreft informatie die niet is opgeschreven maar wel beschikbaar is bij de mensen die betrokken zijn bij de (ontwikkeling van de) dienstverlening van de Belastingdienst.

De informatie voor de evaluatie werd aangeleverd vanuit verschillende delen van de organisatie, wat het verkrijgen van alle relevante informatie bemoeilijkte. De verantwoordelijkheid voor het aanleveren van deze documenten en bronnen lag bij de leden van de werkgroep. Gedurende de looptijd van het onderzoek (aug 2024-december 2025) kwamen er regelmatig nieuwe documenten beschikbaar. In het najaar van 2025 zijn als aanvullende opdracht 33 onderzoeksrapporten over de dienstverlening van de Belastingdienst in de periode 2020-2024 bestudeerd. Deze onderzoeken zijn in dit rapport verwerkt en komen terug in de vorm van boxjes met een toelichting op de rapportage. Een overzicht van de aangeleverde bronnen en een beschouwing hierop zijn opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

Gaandeweg de evaluatie bleek verder al snel dat dienstverlening als apart instrument niet goed te onderscheiden is van de andere instrumenten. De andere SEA evaluaties maken hier ook melding van. Dat betekent dat het eigenlijk niet goed mogelijk is de doeltreffendheid en doelmatigheid van dienstverlening als apart instrument te evalueren, zoals in de SEA is voorzien. Daardoor kon de evaluatie niet worden uitgevoerd conform de SEA van de Belastingdienst.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 van deze notitie bespraken we de aanleiding, de doel- en vraagstelling en de methodologie van dit onderzoek. Hoofstuk 2 behandelt de beleidstheorie van de

[4] De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de directies Particulieren, MKB, CAP, KI&S, IV, C&F en staat onder leiding van de opdrachtgever bestaande uit vertegenwoordigers van I&S en UHB. Gedurende het onderzoek is het onderzoeksteam zes keer samengekomen met de werkgroep om de voortgang en richting van het onderzoek te bespreken.
[5] De begeleidingscommissie bestaat uit bestuurders van de directies Particulieren, MKB, CAP, KI&S, UHB en C&F en heeft gedurende het onderzoek drie keer overleg gehad met de onderzoekers.
[6] Er zijn diepte-interviews uitgevoerd met medewerkers van de directies Particulieren, MKB, CAP, KI&S, IV, C&F, UHB, IV en van het Transformatiebureau.
[7] Een leersessie over proactieve dienstverlening en een leersessie over aanbevelingen.

dienstverlening van de Belastingdienst. Wat wordt er verstaan onder de dienstverlening van de Belastingdienst en wat is het doel en de functie van dienstverlening volgens de beleidskaders?

Het derde hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen in de dienstverlening in de periode 2020 tot en met 2024. We gaan in op belangrijke concrete ontwikkelingen op het gebied van de dienstverlening en de dienstverleningsactiviteiten die voor burgers, bedrijven en hun intermediairs zijn ontwikkeld. De vragen die we beantwoorden in het derde hoofdstuk zijn bijvoorbeeld: Is er sprake van meer aanbod aan proactieve en vraaggerichte dienstverlening? En wat is de verhouding tussen de inzet van digitale dienstverlening en persoonlijke dienstverlening?

Op basis van trends die de Belastingdienst in kaart brengt om de ontwikkeling van het gebruik, de uitgaven, de waardering en de uitgaven van en aan dienstverlening te monitoren is in het vierde hoofdstuk weergegeven wat de resultaten van 2020 tot en met 2024 zijn geweest. Het slothoofdstuk vat de ontwikkelingen kort samen en geeft enkele observaties over ontbrekende randvoorwaarden voor het evalueren van de ontwikkeling van de dienstverlening. In dit hoofdstuk geven we ook aanknopingspunten voor de toekomst.

Beleidstheorie: dienstverlening Belastingdienst

Dit hoofdstuk gaat in op Deel A van het onderzoek: de beleidstheorie van de dienstverlening van de Belastingdienst. Wat wordt er verstaan onder de dienstverlening van de Belastingdienst en wat is het doel en de functie van dienstverlening volgens de beleidskaders? We gaan in op vragen als: welke beleidstheorie wordt er gehanteerd en hoe verhouden de principes van goede dienstverlening zich hiertoe? Wat valt op aan de beleidstheorie en hoe is de beleidstheorie verder te ontwikkelen?

2.1 Beleidstheorie dienstverlening

Achter beleid zit vaak een theorie over de manier waarop het beleid bepaalde uitkomsten bewerkstelligt. Deze zogeheten beleidstheorie wordt echter niet altijd geëxpliciteerd in de rijksbegroting(en) en beleidsdocumenten voorafgaand aan het maken en invoeren van beleid. In deze paragraaf reconstrueren we de beleidstheorie van de dienstverlening van de Belastingdienst stapsgewijs.

Tijdens de vorige evaluatie van de dienstverlening[8] is er een beleidstheorie opgesteld; dat is de basis waar we nu op voortbouwen. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de dienstverlening 2015-2019 lezen we tevens dat dit in 2020 is aanbevolen. [9]

De uitgebreide verkenning van de beleidstheorie en de gedragswetenschappelijke reflectie vormen - hoewel geen expliciete conclusies worden getrokken - een basis waarop de rest van de doorlichting is vormgegeven. De suggestie wordt gedaan om de dit ook in toekomstige doorlichtingen als uitgangspunt te nemen.

Voor de reconstructie van de beleidstheorie van de dienstverlening kijken we achtereenvolgens naar:

1. **De kaders van het Rijk** (beoogde outcome en impact), en de ontwikkelingen die in de periode 2020-2024 naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire hebben plaatsgevonden in de organisatorische infrastructuur van de Belastingdienst en de visie op en middelen voor het beleidsinstrument dienstverlening.
2. **De nadere invulling die de Belastingdienst geeft aan de beleidsinstrumenten** (input, throughput, output) die zij inzet om de beoogde outcome en impact te bereiken.

De uitgebreide reconstructie van de beleidstheorie is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. In deze paragraaf geven we een samenvatting.

2.1.1 Stap 1: De kaders vanuit het Rijk

De algemene doelstelling van de Belastingdienst (wat men wil bereiken) en daarmee ook de **beoogde impact**[10] van het handelen van de Belastingdienst is 'compliance'[11]: de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te leven, oftewel, dat zij hun belasting tijdig en volledig betalen. Gedurende de onderzoeksperiode 2020-2024 is de algemene doelstelling hetzelfde gebleven. Compliance wordt gemeten aan de hand van vier prestatie-indicatoren: juiste en tijdige registratie; tijdige aangifte; juiste en volledige aangifte en tijdige betaling.

Ook de wijze waarop de minister van Financiën compliance beoogt te realiseren is in de onderzoeksperiode 2020-2024 gelijk gebleven. Hierover staat het volgende geschreven:

De minister bevordert, door inzet van de Belastingdienst, naleving van wet- en regelgeving door passende dienstverlening te leveren, massale processen juist en tijdig uit te voeren, adequaat toezicht uit te oefenen en waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen.[12]

---

[8] Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.
[9] Kamerstukken II 2020/21, 31 935, nr. 66. – Kabinetsreactie beleidsdoorlichting dienstverlening 2015 - 2019, blz. 3.
[10] Hierbij gaat het om de impact van alles wat de Belastingdienst doet: dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. In dit onderzoek zullen we alleen de dienstverlening evalueren. Desalniettemin is het van belang dit hier te melden, omdat het gaat om de beoogde impact van alle drie de beleidsinstrumenten, dat betekent dat het waarschijnlijk niet zal mogelijk zijn om te destilleren wat het aandeel van het beleidsinstrument dienstverlening is geweest op de compliance.
[11] Ook wel naleving of regelnaleving genoemd.
[12] - Rijksbegroting 2020, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 50
- Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 74
- Rijksbegroting 2022, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 77
- Rijksbegroting 2023, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 65
- Rijksbegroting 2024, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 68

In feite gaat het hier dus om de politieke opdracht die de minister van Financiën aan de Belastingdienst geeft om door middel van passende dienstverlening, massale processen en toezicht en fraudebestrijding[13] compliance te bereiken. Het is vervolgens aan de Belastingdienst om verdere invulling te geven aan de beleidsinstrumenten en de uitvoering daarvan. De politieke opdracht aan de Belastingdienst is ten opzichte van de periode vóór 2020 niet gewijzigd.

Onder Artikel 1 Belastingen vinden we ook **de strategie van de Belastingdienst** om compliance te bereiken (hoe men dat wil gaan doen). De strategie van de Belastingdienst is in de onderzoeksperiode 2020-2024 wel veranderd. Vanaf 2021 treedt er een wijziging in de strategie op. In dit onderzoek gaan wij uit van de strategie Belastingdienst die vanaf 2021 geldt, omdat de wijziging tot gevolg heeft gehad dat de Belastingdienst de drie beleidsinstrumenten en de invulling van de uitvoering van de beleidsinstrumenten op een andere wijze vormgeeft. Deze strategie geldt in 2024 nog steeds. Over de beleidsinstrumenten staat het volgende geschreven:

> *De beleidsinstrumenten die de Belastingdienst inzet om compliance te borgen en bevorderen zijn dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Ook bij de uitvoering van de (semi-) massale processen is het van belang om oog te houden voor de specifieke situatie van burgers en bedrijven.*
>
> *Dit alles betekent dat de Belastingdienst, waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen:*
>
> - *burgers en bedrijven een adequate behandeling geeft (juist, tijdig, proportioneel);*
> - *burgers en bedrijven effectief informeert over hun rechten en plichten;*
> - *ernaar streeft om het voor burgers en bedrijven zo makkelijk mogelijk te maken om te voldoen aan (fiscale) verplichtingen;*
> - *op gepaste wijze corrigerend optreedt bij niet-naleving.*[14]

De vier hierboven genoemde punten worden gezien als tussendoelen **(beoogde outcome)** voor compliance en zijn van toepassing op al het handelen van de Belastingdienst. De tussendoelen zijn meetbaar gemaakt in subjectieve indicatoren die jaarlijks in de Fiscale Monitor worden gemeten. De objectieve indicatoren worden gemeten vanuit de systemen van de Belastingdienst en worden gerapporteerd in het jaarverslag van de Belastingdienst. Het gaat hierbij om zogeheten belevingsindicatoren (subjectieve prestatie-indicatoren) - oftewel hoe burgers en bedrijven het handelen van de Belastingdienst ervaren - en om objectieve prestatie indicatoren die de feitelijke prestaties van de Belastingdienst meten.

Naast de tussendoelen worden in 2021 onder Artikel 1 Belastingen van de memorie van toelichting op de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën ook nog twee andere relevante determinanten genoemd voor compliance, namelijk **belastingmoraal en vertrouwen:** [15] [16]

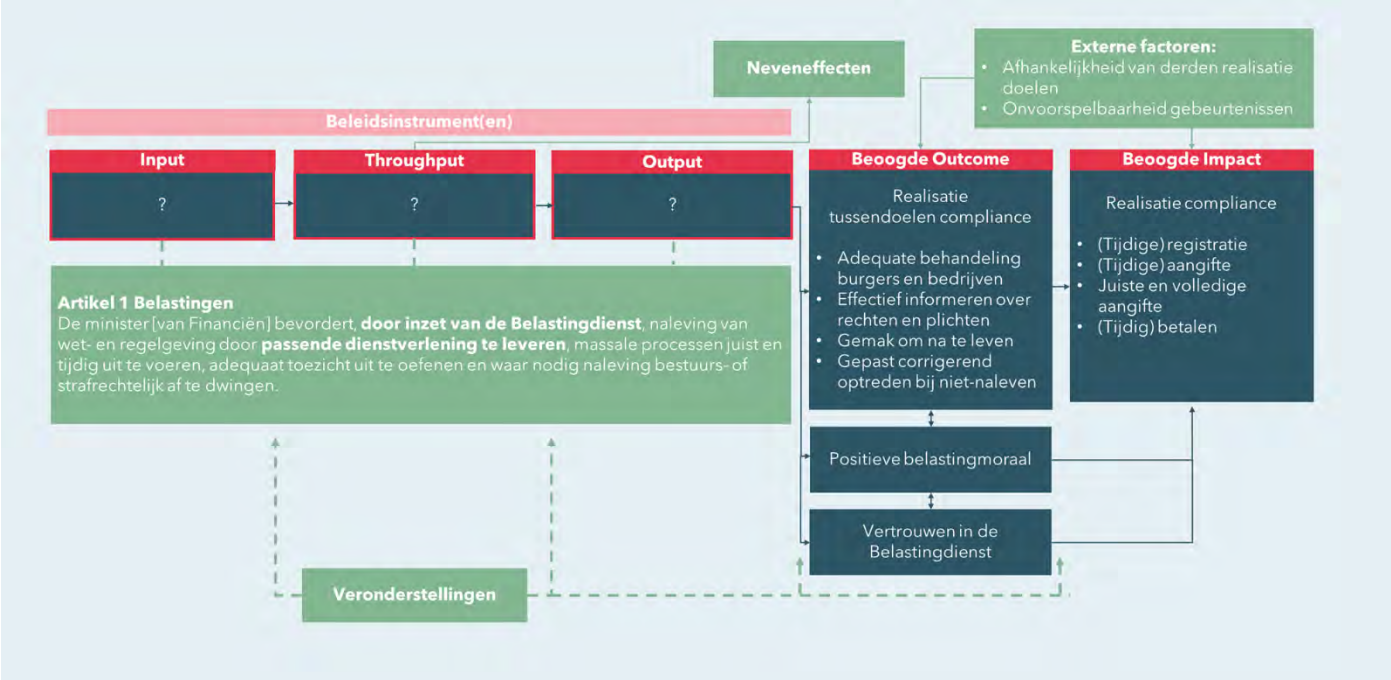
---

[13] De term 'fraudebestrijding' is afkomstig uit de Rijksbegroting van 2021. De Belastingdienst hanteert sinds 2022 de term 'opsporing' voor het beleidsinstrument in plaats van 'fraudebestrijding'.
[14] Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Strategie Belastingdienst blz. 85
[15] Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Doelen en prestatie-indicatoren. blz. 87
[16] Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Doelen en prestatie-indicatoren. blz. 87

- Belastingmoraal wordt gezien als de intrinsieke motivatie van burgers en bedrijven om belastingverplichtingen na te komen. Dit is van belang als kengetal en determinant voor *compliance* en daarom onderdeel van de beoogde outcome.
- Vertrouwen in de Belastingdienst is daarnaast op haar beurt een belangrijk determinant voor zowel de belastingmoraal als compliance.

Tot slot worden er in de rijksbegroting al enkele **externe factoren** geïdentificeerd die van invloed kunnen zijn op het behalen van de beoogde impact.

De kaders vanuit het Rijk voor de dienstverlening van de Belastingdienst zijn hieronder schematisch weergegeven.



2.1.2 Intermezzo: ontvlechting Belastingdienst en kabinetsreactie op rapport Ongekend onrecht

Het is voor deze evaluatie van belang om op te merken dat gedurende de onderzoeksperiode 2020–2024 naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire enkele relevante wijzigingen hebben plaatsgevonden in enerzijds de organisatorische infrastructuur van de Belastingdienst en anderzijds de visie op en middelen voor het beleidsinstrument dienstverlening.

Ontvlechting Belastingdienst, Douane en Toeslagen en onderzoek fundamentele transformatie dienstverlening

Allereerst gaat het hierbij om het versterken van de besturing van de Belastingdienst en het verbeteren van beleid en uitvoering van de Belastingdienst. Op 11 januari 2020 stuurt de minister van Financiën (Hoekstra) hierover een brief aan de Tweede Kamer.[17]

[17] Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 588 - Kamerbrief 'Versterken besturing Belastingdienst' (11-01 2020).

De Belastingdienst staat onder druk. Door de ontwikkelingen rond de kinderopvangtoeslag en overige zaken waar burgers gedupeerd zijn, is het vertrouwen geschaad.[18]

In de kamerbrief kondigt de minister interventies aan op vier gebieden waarvan twee van belang zijn voor de evaluatie van de dienstverlening. Te weten:

- De Belastingdienst, Toeslagen en de Douane worden gepositioneerd als bestuurlijk zelfstandige onderdelen onder het ministerie van Financiën met het doel de ambtelijke aansturing van de drie onderdelen te versterken.
- Met het doel de dienstverlening naar burgers en bedrijven te verbeteren en hen meer mogelijkheden te geven om met de Belastingdienst te communiceren, wordt advies ingewonnen voor de fundamentele transformatie van de BelastingTelefoon zodat de Belastingdienst burgers en bedrijven beter en effectiever te woord kan staan.

Op 14 september 2020 volgt een brief van de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (Vijlbrief) en de staatssecretaris Toeslagen en Douane (van Huffelen) over het toekomstperspectief voor de Belastingdienst. In de kamerbrief staat het volgende ten aanzien van dienstverlening:

In het verleden lag de focus op massale processen, met minder focus op de dienstverlening, te weinig ruimte voor vakmanschap en te weinig ruimte voor de menselijke maat. Wij gaan dit nu anders doen, door te behouden wat goed gaat en concrete acties ter verbetering in te zetten. Om het contact met burgers en bedrijven te verbeteren, gaan wij inzetten op het verbeteren van contactmethoden zoals bezoeken, bellen, digitaal contact of contact via een intermediair; en we investeren verder in Stellateams en het verbeteren van de leesbaarheid van brieven.[19]

Het beleidsinstrument dienstverlening krijgt een prominentere rol dan het voorheen had en de verhouding ten opzichte van massale processen verandert daarmee.

Kabinetsreactie eindrapport Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

De reactie van het kabinet (Rutte III) op de het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is een tweede relevante gebeurtenis in de periode 2020 – 2024. In de kamerbrief van het kabinet van 15 januari 2021 wordt een groot aantal maatregelen aangekondigd om het vertrouwen in de overheid waaronder de Belastingdienst te herstellen (beoogde impact). Een van de pijlers van de inzet van het kabinet om het vertrouwen te herstellen, is het versterken van de dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid. De kamerbrief zegt daarover:

De overheid moet toegankelijk zijn. Het kabinet wil dat de dienstverlening eenvoudig is. Dat het makkelijk is om nadere informatie en uitleg te krijgen. En dat het helder is hoe je, indien gewenst, in bezwaar of beroep kunt gaan tegen beslissingen van de overheid.[20]

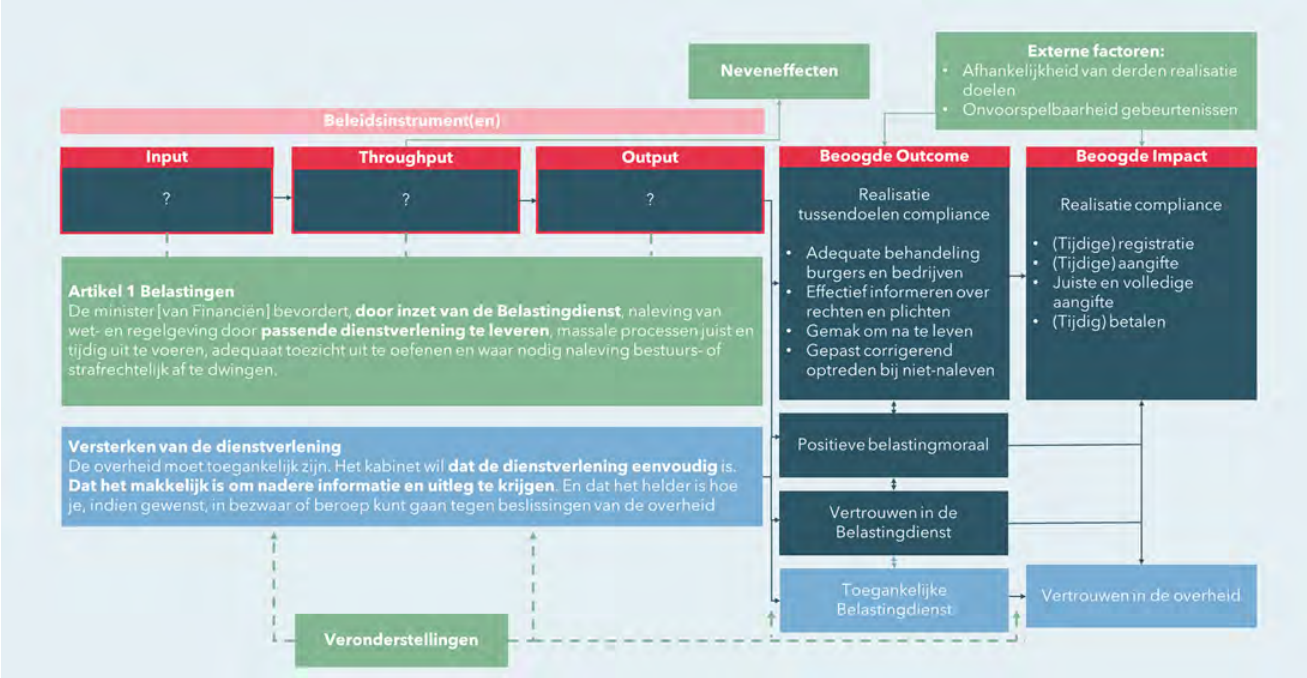
Op basis van de kabinetsreactie kent het beleidsinstrument dienstverlening dus nog een beoogd doel (beoogde outcome): een toegankelijke overheid. Een toegankelijke overheid

[18] Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 588 - Kamerbrief 'Versterken besturing Belastingdienst' (11-01 2020) blz. 2
[19] Kamerstukken II 2020/21, 31 066 en 32 140, nr. 700 – Kamerbrief 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' (14-09-2020) . blz. 4
[20] Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4. - Kamerbrief 'Kabinetsreactie POK' (15-01-2021) blz. 6

biedt toegankelijke dienstverlening, aldus de kabinetsreactie[21], en ziet erop toe dat contact op verschillende wijzen mogelijk is. Zowel voor de Belastingdienst als de Dienst Toeslagen worden voor de periode 2021 – 2026 jaarlijks daarom aanvullende middelen vrijgemaakt voor de verbetering van de dienstverlening.[22] In de bijlage van de kamerbrief dat een overzicht van maatregelen bevat staat het volgende geschreven:

> *De opdracht aan Toeslagen en de Belastingdienst is te werken aan het herstel van vertrouwen. Herstel van vertrouwen kan alleen wanneer we mensen weer centraal stellen, onze dienstverlening verbeteren en meer oog hebben voor de gevolgen van ons handelen voor de toeslaggerechtigden.*[23]

Dit leidt tot een extra stap in de reconstructie van de beleidstheorie op basis van kaders vanuit het Rijk. Deze laatste stap is hieronder schematisch weer gegeven. De lichtblauwe blokken in het schema geven de aanvullende doelen (outcome en impact) voor het beleidsinstrument dienstverlening aan.



2.1.3 Stap 2: De kaders van de Belastingdienst

Het is aan de Belastingdienst om nadere invulling te geven aan de beleidsinstrumenten (input, throughput, output) die zij inzet om de beoogde outcome en impact te bereiken. In deze evaluatie staat het beleidsinstrument dienstverlening centraal. In een volgende stap van de reconstructie van de beleidstheorie is daarom op basis van de strategie- en visiedocumenten van de Belastingdienst gereconstrueerd hoe de Belastingdienst invulling geeft aan het beleidsinstrument dienstverlening.

---

[21] Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4. - Kamerbrief 'Kabinetsreactie POK' (15-01-2021) blz. 7
[22] Kamerstukken II 2020/21. 35 510 nr. 4. Bijlage 4 - Budgettair kader maatregelen (15-01-2021)
[23] Kamerstukken II 2020/21. 35 510 nr. 4. Bijlage 3 - Overzicht en toelichting specifieke maatregelen Toeslagen en Belastingdienst (15-01-2021). blz. 1

Allereerst is de *Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025* hierbij één van de leidende documenten. De ambitie die in de *Meerjarenvisie* wordt uitgesproken is om de beste Belastingdienst voor Nederland te zijn:

De beste Belastingdienst voor Nederland: een Belastingdienst waar burgers en bedrijven vertrouwen in hebben en medewerkers trots op zijn.[24]

In de *Meerjarenvisie* gaat het niet in directe zin over het beleidsinstrument dienstverlening maar worden er wel strategische prioriteiten gelegd die raken aan activiteiten die onder het beleidsinstrument dienstverlening (kunnen) vallen. Het gaat hierbij om de prioriteiten 'Snelle, betrouwbare en zorgvuldige behandeling' en 'Deskundige en persoonlijke ondersteuning'. Van belang om te vermelden is dat in deze *Meerjarenvisie* voor het eerst persoonlijke ondersteuning als strategische prioriteit wordt benoemd door de Belastingdienst, dit is dus een wijziging in de visie van de Belastingdienst.

Naast de *Meerjarenvisie* is de handhavingsstrategie van de Belastingdienst van belang. In 2022 is de strategie geactualiseerd in de vorm van de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie*. Voor een deel van de onderzoeksperiode was de voorgaande *Handhavingsstrategie Belastingdienst*[25] dus nog van kracht. In beide versies van de handhavingsstrategie wordt dienstverlening als onderdeel van 'handhaving' gezien. In de geactualiseerde *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie* van 2022 wordt door de Belastingdienst onderscheid gemaakt tussen 'uitvoeren', het mogelijk maken om na te leven, en 'handhaven', het doen naleven. Het beleidsinstrument dienstverlening ziet de Belastingdienst als onderdeel van handhaving in brede zin, het hele spectrum aan activiteiten dat de Belastingdienst inzet om burgers en bedrijven te doen naleven. In het onderstaande kader zijn deze basisbegrippen uit de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie* weer gegeven. Ook in de recent gepubliceerde *Meerjarenstrategie 2025-2030*[26] die de strategie van de Belastingdienst voor de toekomst uiteenzet zijn de begrippen uitvoeren en handhaven op deze manier gedefinieerd.

Basisbegrippen

- *Uitvoeren = het implementeren van wet- en regelgeving en het inrichten en uitvoeren van (semi-) massale processen om daarmee burgers en bedrijven in staat te stellen om wet- en regelgeving na te leven.*
- *Handhaven = het 'doen' naleven; omvat het hele spectrum aan activiteiten dat hiervoor beschikbaar is en die onder de hieronder genoemde beleidsinstrumenten vallen.*

De Belastingdienst duidt dienstverlening, toezicht en opsporing als handhaving in brede zin. Handhaving bestaat uit meerdere instrumenten, die vaak in combinatie worden ingezet om compliance te bevorderen en borgen:

- *Dienstverlening = het zodanig ondersteunen van burgers en bedrijven dat zij hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om wet- en regelgeving na te leven en hun rechten geldend te maken.*

[24] (Door)bouwen aan de toekomst. Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025. (2020).
[25] Handhavingsstrategie Belastingdienst (2016). Blz. 29
[26] Meerjarenstrategie 2025-2030 (2024). Blz. 8

- *Toezicht = het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (handhaven in enge zin)*
- *Opsporing = het doen van onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.*[27]

Het is van belang op te merken dat dienstverlening in de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie* niet exclusief wordt ingezet als beleidsinstrument voor handhaven maar ook bij uitvoeren een rol speelt. Hierover schrijft de Belastingdienst het volgende:

Uitvoering en handhaving zijn onlosmakelijk verbonden en beïnvloeden elkaar, waarbij dienstverlening de verbindende en overlappende schakel is.[28]

2.1.4 Intermezzo: invulling van de veranderende visie op dienstverlening door de Belastingdienst

Dienstverlening is van belang om ervoor te zorgen dat er sprake is van een toegankelijke overheid en om het vertrouwen in de overheid waaronder de Belastingdienst te herstellen. In het document *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* dat in 2021 is opgesteld, wordt dienstverlening allereerst voorzien van een nieuwe definitie. Dit is tevens de definitie van dienstverlening die we in deze evaluatie hanteren:

Dienstverlening is het geheel aan producten en diensten, inclusief de bedrijfsprocessen die hieraan ten grondslag liggen, waarmee de Belastingdienst beoogt burgers en ondernemers en intermediairs in staat te stellen en te helpen om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen met inachtneming van de menselijke maat.[29]

Deze nieuwe definitie van dienstverlening is ruimer dan de definitie van dienstverlening die de Belastingdienst daarvoor hanteerde[30] en stelt de burger, ondernemers en intermediairs centraal.

In de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst*[31] is daarnaast nader invulling gegeven aan hoe dienstverlening eruit dient te zien. Van belang is op te merken dat het, ten opzichte van de eerdere invulling van de dienstverlening, om een transformatie gaat waarbij burgers en bedrijven het vertrekpunt worden om zo beter aan te sluiten bij de leefwereld van burgers en bedrijven. Hierover zegt de Belastingdienst zelf:

Uit verdiepend onderzoek naar de dienstverlening van de Belastingdienst in 2020[32] *bleek dat knelpunten in de dienstverlening deels veroorzaakt worden doordat de leefwereld van burgers, ondernemers en intermediairs zelden het vertrekpunt is bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening. We nemen nu burgers, ondernemers en hun intermediairs als vertrekpunt. We werken aan een transformatie van onze dienstverlening en bouwen samen aan vertrouwen in de Belastingdienst.*[33]

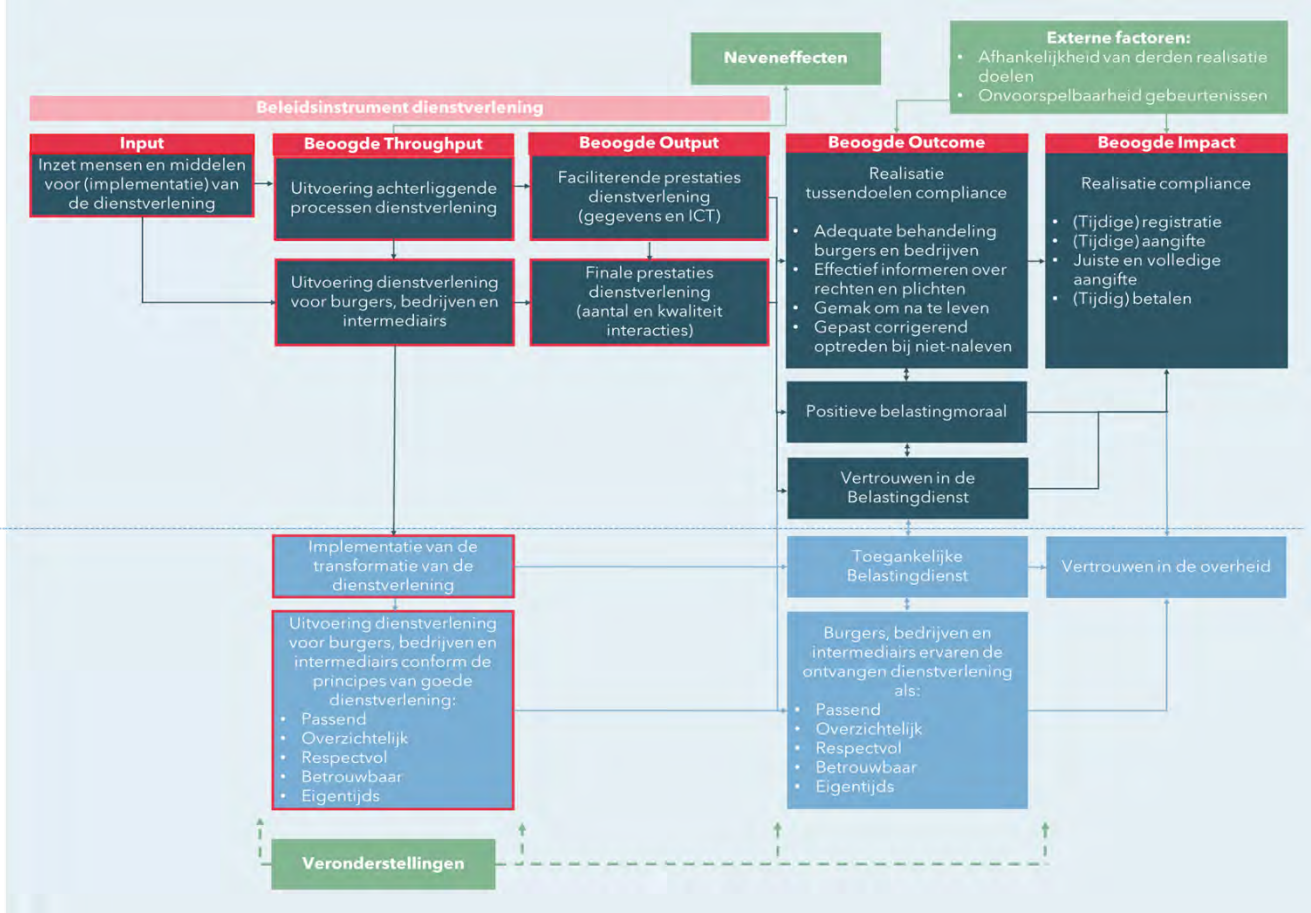
---

[27] Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie. (2022). Blz. 5
[28] Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie. (2022). Blz. 8
[29] Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument (2021). Blz. 2
[30] Belastingdienst. Jaarplan 2020. Blz. 9
[31] Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument. (2021).
[32] Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.
[33] Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument (2021). Blz. 2

Dienstverlening waarbij burgers en bedrijven centraal staan leidt in de visie tot de implementatie van de vijf principes voor communicatie en dienstverlening (throughput): passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar, eigentijds. Alle dienstverlening die de Belastingdienst uitvoert, moet voldoen aan de vijf principes van dienstverlening, zo is de ambitie. Een gedetailleerde uitwerking van deze principes en de bijbehorende visie en ambitie van de Belastingdienst is weergegeven in bijlage 1.

In hoeverre burgers en bedrijven deze principes van 'goede' dienstverlening ervaren in hun interacties met de Belastingdienst wordt gemeten in de Dienstverleningsmonitor (outcome). Er is vanaf 2023 per doelgroep, burgers en bedrijven, een Dienstverleningsmonitor beschikbaar. De cijfermatige informatie uit de Dienstverleningsmonitor dient tot op heden om kengetallen op te halen over de ervaringen van burgers en bedrijven met dienstverlening.

Hieronder is de volgende stap in de reconstructie van de beleidstheorie op basis van de kaders van de Belastingdienst schematisch weer gegeven. De donkerblauwe blokken in het schema onder input, throughput en outcome geven de reguliere invulling van het beleidsinstrument dienstverlening weer. De lichtblauwe blokken onder throughput en outcome in het schema geven de verdere invulling van het beleidsinstrument dienstverlening naar aanleiding van de fundamentele transformatie van de dienstverlening weer.



2.2 Reflecties over de beleidstheorie

Nu de beleidstheorie in de voorgaande paragraaf is gereconstrueerd en het duidelijk is geworden welke doelen de Belastingdienst beoogt te bereiken, vallen enkele zaken op. Hieronder lichten we deze uit.

2.2.1 Geen op zichzelf staande beleidstheorie voor het instrument dienstverlening

Op basis van de reconstructie van de beleidstheorie aan de hand van de kaders van het Rijk en de Belastingdienst wordt duidelijk dat dienstverlening tot op heden op deze niveaus niet als een op zichzelf staand beleidsinstrument wordt gezien. Er is in feite geen aparte beleidstheorie voor het beleidsinstrument dienstverlening zoals er ook geen aparte beleidstheorie is voor de beleidsinstrumenten. Er bestaan ook geen op zichzelf staande en overkoepelende beleidsplannen die toezien op de drie beleidsinstrumenten afzonderlijk. De drie beleidsinstrumenten worden in de huidige beleidstheorie gebaseerd op de Rijksbegroting van de Belastingdienst (zie kader) juist in samenhang gezien.

> *De algemene doelstelling van de Belastingdienst (wat men wil bereiken) en daarmee ook de beoogde impact[34] van het handelen van de Belastingdienst is 'compliance'[35]: de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te leven, oftewel, dat zij hun belasting tijdig en volledig betalen. Hierbij gaat het om de impact van alles wat de Belastingdienst doet: dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Compliance wordt gemeten aan de hand van vier prestatie-indicatoren: juiste en tijdige registratie; tijdige aangifte; juiste en volledige aangifte en tijdige betaling.*

Een voor dit onderzoek belangrijke consequentie van de integrale samenhang van de drie beleidsinstrumenten is dat het daardoor niet mogelijk is om achteraf te ontwarren welke inspanningen op het gebied van dienstverlening in welke mate hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen van de Belastingdienst (beoogde outcome en impact). Ook in de evaluaties van massale inningsprocessen[36] en toezicht[37], wordt geconcludeerd dat er sprake is van verwevenheid van de drie beleidsinstrumenten. En dat het ontbreken van afzonderlijke doelstellingen en afgebakende beleidsterreinen voor elk van de drie beleidsinstrumenten maakt dat het niet mogelijk is om uitspraken te doen over de mate waarin de beleidsinstrumenten op zichzelf staand invloed hebben op de compliance. Met andere woorden, het is niet mogelijk het causaal verband tussen dienstverlening en de tussendoelen van compliance en compliance zelf vast te stellen.

2.2.2 Principes van 'goede' dienstverlening nog geen onderdeel beleidstheorie

Op basis van de reconstructie van de beleidstheorie wordt duidelijk dat de principes van 'goede' dienstverlening uit de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* (nog) geen onderdeel zijn van de beleidstheorie van de Belastingdienst. Dat wil zeggen, in de kaders vanuit het Rijk zien we, in 2024, de principes van 'goede' dienstverlening in de jaren 2020 – 2024 (nog) niet terug. In deze stukken blijft het primaire doel van dienstverlening (beoogde impact) het realiseren van compliance: het nakomen van plichten en het halen van rechten. Tegelijkertijd zien we in de kabinetsreacties op de kinderopvangtoeslagaffaire wel terug dat er groeiende aandacht is voor de toegankelijkheid van de overheid (en dus de Belastingdienst) en het

[34] Hierbij gaat het om de impact van alles wat de Belastingdienst doet: dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. In dit onderzoek zullen we alleen de dienstverlening evalueren. Desalniettemin is het van belang dit hier te melden, omdat het gaat om de beoogde impact van alle drie de beleidsinstrumenten, dat betekent dat het waarschijnlijk niet zal mogelijk zijn om te destilleren wat het aandeel van het beleidsinstrument dienstverlening is geweest op de compliance.
[35] Ook wel naleving of regelnaleving genoemd.
[36] SEO & AEF (2023). Evaluatie inningsproces Belastingdienst.
[37] Panteia (2024). Evaluatie toezicht Belastingdienst.

vertrouwen in de overheid (en dus de Belastingdienst) en dat dienstverlening (aan burgers en bedrijven) hieraan bij zou moeten dragen. Ten aanzien van de vraag hoe de principes van goede dienstverlening uit de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* zich verhouden tot de beleidstheorie kan er echter gesteld worden dat deze zich nog niet formeel verhouden tot de beleidstheorie. Dit hangt samen met de vaststelling dat het beleidsinstrument dienstverlening geen op zichzelf staande beleidstheorie kent en in de kaders vanuit het Rijk niet als zelfstandig beleidsinstrument met aparte doelstellingen wordt bezien.

Wel zien we in de kaders van de Belastingdienst zelf terug dat er op het niveau van de Belastingdienst aanstalten zijn gemaakt om de principes van goede dienstverlening uit de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* te verhouden tot de beleidstheorie. Zoals blijkt uit het feit dat persoonlijke en deskundige ondersteuning één van de strategische prioriteiten in de *Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025* is en uit de introductie van de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* zelf, is er op het niveau van de kaders van de Belastingdienst toenemende aandacht voor het beleidsinstrument dienstverlening. Dit leidt in de reconstructie van de beleidstheorie tot aanvullingen op de beleidstheorie (in lichtblauw in de schema's hierboven) waarin de principes van 'goede' dienstverlening zijn verwerkt in kader van het huidige onderzoek.

2.2.3 Geen overeenstemming doelen en definitie dienstverlening

Omdat dienstverlening geen afgebakend beleidsterrein is waarop centrale regie wordt gevoerd, rijst de vraag hoe er binnen de verschillende directies van de Belastingdienst in de periode 2020 – 2024 tegen de doelen van dienstverlening wordt aangekeken. Op basis van bijeenkomsten met de werkgroep, documentstudie en verschillende interviews wordt duidelijk dat hier vooralsnog verschillend tegenaan wordt gekeken en dat er geen eenduidigheid is over of compliance het hoofddoel van alle inspanningen van de Belastingdienst is of dat dienstverlening in sommige gevallen ook andere doelen dient, zoals de toegankelijkheid van of het vertrouwen in de Belastingdienst en de bredere overheid.

Ook ten aanzien van de vraag wat dienstverlening is en welke activiteiten van de Belastingdienst tot het dienstverleningspalet behoren, bestaan meerdere perspectieven. De *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* introduceert een zeer brede definitie van dienstverlening. Het geheel aan producten en diensten, waarmee de Belastingdienst beoogt burgers en ondernemers en intermediairs in staat te stellen en te helpen om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen met inachtneming van de menselijke maat, inclusief de bedrijfsprocessen die hieraan ten grondslag liggen wordt als dienstverlening gezien. Deze definitie is zodanig breed dat alle activiteiten van de Belastingdienst hieronder zouden kunnen vallen. Er is met deze nieuwe definitie van dienstverlening ook geen duidelijke afbakening of begrenzing van de activiteiten die tot het beleidsinstrument dienstverlening behoren en de activiteiten die tot de andere beleidsinstrumenten behoren. Wel ondersteunt de formulering van de definitie dat compliance het doel van dienstverlening is.

Daarnaast blijft dienstverlening gedurende de periode 2020-2024 binnen de Belastingdienst brede beleidskaders onderdeel van handhaving. Dienstverlening wordt daarbij gezien als vorm van preventieve handhaving of preventief toezicht, ook wel toezicht vooraf genoemd. Dit blijkt ook uit de beleidstheorie uit de Evaluatie toezicht Belastingdienst[38]. Toezicht vooraf heeft als

[38] Panteia (2024). Evaluatie toezicht Belastingdienst.

doel om fouten en overtredingen te voorkomen in plaats van achteraf te corrigeren bijvoorbeeld door het vooraf communiceren aan belastingplichtigen over hun verplichtingen door brieven, voorlichting en begeleiding of door gemak te bieden in de vorm van de Vooraf ingevulde aangifte (VIA). Doordat activiteiten tegelijkertijd als onderdeel van het beleidsinstrument dienstverlening als het beleidsinstrument toezicht worden gezien, vervagen de grenzen tussen beide beleidsinstrument en is er geen onderscheid te maken tussen beiden. Dienstverlening wordt in de huidige *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie* daterend uit 2022 dan ook gezien als het zodanig ondersteunen van burgers en bedrijven dat zij hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om wet- en regelgeving na te leven en hun rechten geldend te maken. Ook deze definitie van dienstverlening ondersteunt dat compliance het doel van dienstverlening is.

2.2.4 Invulling van het beleidsinstrument dienstverlening vindt *bottom up* plaats

De reconstructie van de beleidstheorie verduidelijkt welke doelen de Belastingdienst wil bereiken met de inzet van de drie beleidsinstrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing. Wat op basis van de beschikbare kaders van het Rijk en de Belastingdienst niet duidelijk wordt, is welke invulling er aan het beleidsinstrument dienstverlening wordt gegeven (throughput). Er zijn geen *top-down* centrale beleidskaders aangetroffen die ingaan op de concrete invulling van de dienstverlening. Om erachter te komen welke invulling er is gegeven aan het beleidsinstrument dienstverlening in de onderzoeksperiode 2020 – 2024 moeten we dit dus *bottom-up* benaderen en inzoomen op de activiteiten van de verschillende directies van de Belastingdienst die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van de dienstverlening.

Van belang om op te merken is dat de verantwoordelijkheid voor de fiscale behandeling van bepaalde doelgroepen is belegd in de primaire procesdirecties Particulieren en MKB[39] maar dat de uitvoering van de dienstverlening voor een groot deel plaatsvindt bij de directie Klant-Interactie & Services en bij de directie Centraal Administratieve Processen. De ontwikkeling en uitvoering van dienstverlening vindt dus binnen verschillende directies plaats. Daarnaast worden er sinds 2018 via de Keten Interactie, een samenwerkingsverband met verschillende dienstonderdelen, ontwikkelprocessen voor nieuwe producten en diensten op het gebied van interactie (alle contactmomenten tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst) ingezet. De Keten Interactie is een generieke keten en levert zelf geen dienstverlening aan burgers en bedrijven maar is voor de processen voor ontwikkeling van dienstverlening wel van belang.

> *De keten interactie is een samenwerkingsverband van dienstonderdelen, waarbij ieder dienstonderdeel haar eigen verantwoordelijkheden heeft. Het doel van de keten is het bevorderen van compliance en efficiency door een daarop gerichte passende inrichting en uitvoering van interactie met burgers, bedrijven en intermediairs in de primaire processen van de Belastingdienst. Dit is georganiseerd in een samenwerkingsverband tussen verschillende onderdelen van de Belastingdienst.*[40]

De doelgroepdirecties Particulieren en MKB hebben beiden gedurende de onderzoeksperiode 2020 – 2024 een eigen beleidstheorie ontwikkeld ten aanzien van de te bereiken doelen. Deze beleidstheorieën gebruiken de directies om hun activiteiten en instrumenten te structureren naar de doelen van de Belastingdienst. We constateren dat het kerndoel compliance door beide directies is omarmd in hun eigen beleidstheorieën. In het denken over de dienstverlening door

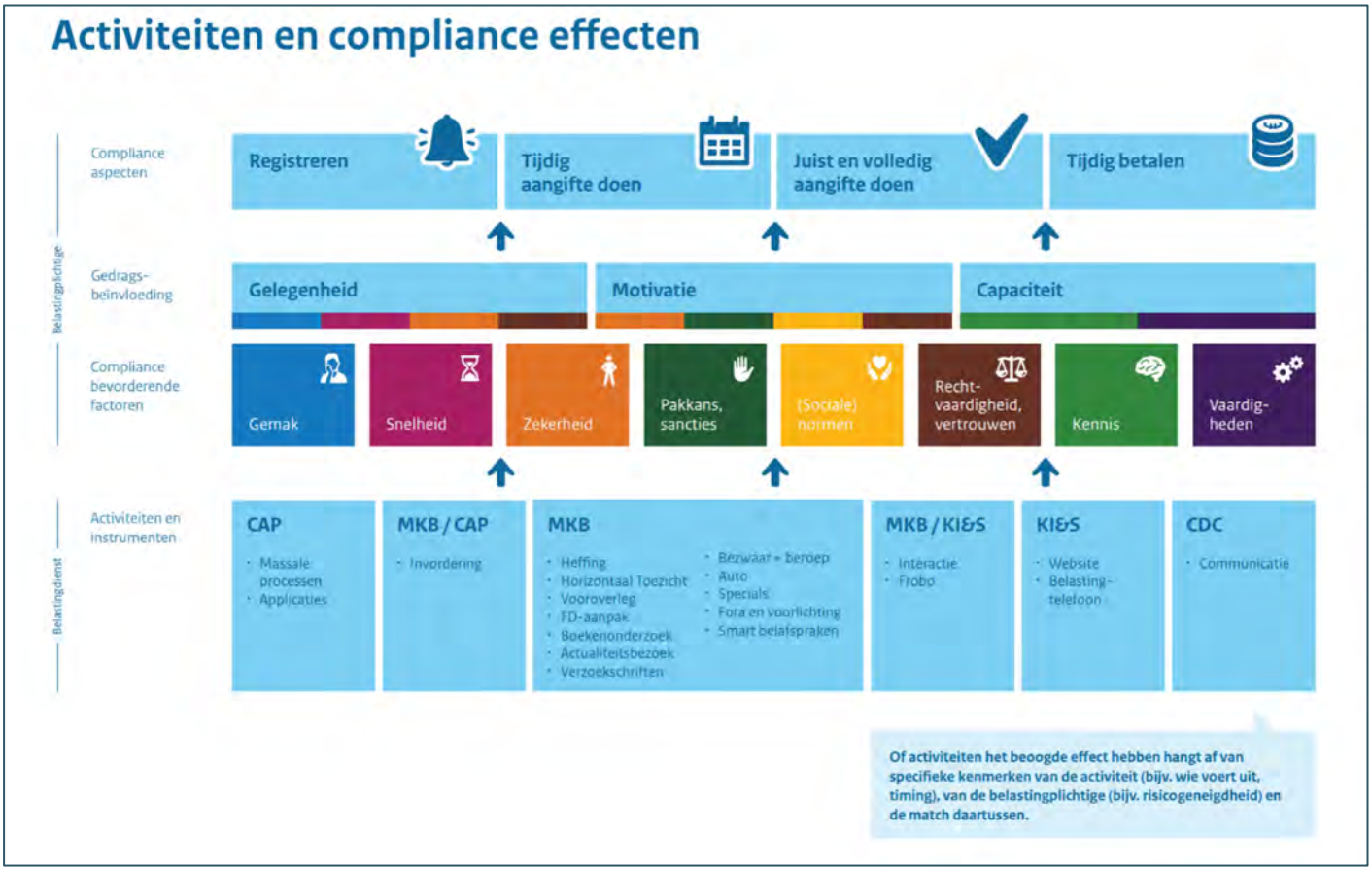
[39] De primair procesdirectie Grote Ondernemingen valt buiten de scope van dit onderzoek.
[40] Jaarplan Keten Interactie 2020.

de beide directies wordt beschreven hoe de dienstverlening en andere activiteiten zich verhouden tot het bereiken van compliance.

De directie MKB is het ontwikkelen van haar beleidstheorie al in 2018 gestart, de tussendoelen van compliance die in 2021 zijn geïntroduceerd zijn daarom niet verwerkt in de MKB beleidstheorie. De directie MKB gebruikt de beleidstheorie om te expliciteren hoe zij met handhavingsactiviteiten, waaronder dienstverlening, ondernemers op de korte en lange termijn in staat te stellen om aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te behalen. Ook fungeert de beleidstheorie als basis om keuzes te maken over activiteiten naar de toekomst toe.

De beleidstheorie gaat er van uit dat compliance wordt bepaald door en te beïnvloeden is via de gedragsbepalende factoren gelegenheid, motivatie en capaciteit. De gedachte is dat de verschillende activiteiten en instrumenten ingrijpen op een of meer beïnvloedbare tussendoelen die op hun beurt de gedragsbepalende factoren versterken en zo de compliance borgen of bevorderen.[41]

De MKB beleidstheorie[42] is hieronder weer gegeven.



De beleidstheorie van de directie Particulieren dateert uit 2023. De tussendoelen van compliance hebben zodoende een plek gekregen in de beleidstheorie van Particulieren maar

[41] Beleidstheorie MKB Fase 2 (2021) blz. 11.
[42] MKB Handout-Beleidstheorie (2019)

de principes van 'goede' dienstverlening (nog) niet. Ook in de beleidstheorie van Particulieren is het streven om zoveel mogelijk burgers compliant gedrag te laten vertonen.

> *Op basis van de beleidstheorie geeft Particulieren de handhavingsregie dus vorm en inhoud. Het werken volgens handhavingsregie betekent dat Particulieren op een systematische en gestructureerde manier kijkt naar (groepen van) burgers. Zij maakt op basis van kennis over (de oorzaken van) hun gedrag bewust keuzes voor de inzet van (een adequate mix van) handhavingsinstrumenten om compliance te onderhouden en te bevorderen en non-compliance tegen te gaan, gegeven de beschikbare mensen en middelen.*[43]

De Beleidstheorie van Particulieren[44] is op de volgende pagina weer gegeven.

We streven er naar dat het maximale aantal burgers compliant gedrag vertoont, waarbij ze een minimum aan (rechts)middelen gebruiken om dit te bereiken. 'In één keer goed'							
De vier doelen of aspecten van compliance							
1. Juist registreren		2. Tijdig aangifte doen		3. Juist en volledig aangifte doen		4. Tijdig betalen	
Beïnvloeding van het gedrag van de burgers op het gebied van							
Capaciteit *Gedrag kunnen vertonen*		Gelegenheid *Omstandigheden die gedrag mogelijk maken*		Motivatie *Gedrag willen vertonen*			
De vier tussendoelen van de BD om burgers te ondersteunen dan wel corrigeren richting compliance:							
Effectief **informeren** over rechten en plichten		Het nakomen van verplichtingen zo makkelijk mogelijk maken (**gemak**)		Een **adequate behandeling** (juist, tijdig, proportioneel)		Op gepaste wijze **corrigerend optreden** bij niet-naleving	
De instrumenten die Particulieren inzet om de tussendoelen te bereiken, geordend naar het proces dat burgers doorlopen							
Aangifte-middelen *Gemak*	***Gegevens benutten*** *Gemak*	**Dienstverlening** *Informeren en adequate behandeling*	**Attenderen op fouten** *Adequate behandeling*	***Toetsing*** *Adequate behandeling*	**Fouten corrigeren** *Corrigerend optreden*	***(Rechts) middelen*** *Adequate behandeling*	***Fraude aanpak*** *Corrigerend optreden*
Aangifte-voorzieningen (wo de VKA) Aangifte -app S2S specificaties Papieren aangifte	Maximaal voorinvullen van de aangiften Beschrijvings-beleid Vroegsignalering	Massamedia comm Website/portal Webcare Campagnes Beltel (inbound, terugbelafspraak en outbound) Handhavingscom Balies HUBA Vooroverleg Help de helper Stella	PM brieven	Analyse aan de poort Selectiemodule Risicotool aanvul-lingen Gebruik van contra info	Massaal corrigeren (MC) Aangiftebehan-deling Navorderingen Ambtshalve aanslag	Aanvullingen verzoekschriften Bezwaar Beroep Klachten	Bestuurlijke boetes FIOD Strafrecht

Binnen de directie Particulieren is begin 2023 het programma Dienstverlening 2.0 gestart. Dit programma is erop gericht om vanuit één visie in samenhang de dienstverlening aan particuliere belastingplichtigen vorm te geven.

2.2.5 Tussenconclusie: consequenties van de beleidstheorie

Zoals de reconstructie van de beleidstheorie op basis van de kaders vanuit het Rijk laat zien, beoogt de Belastingdienst onder andere met de inzet van het beleidsinstrument dienstverlening burgers in staat te stellen om aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te behalen

[43] Beleidstheorie Particulieren IH niet-winst en Schenk- en erfbelasting (2023). Blz. 5
[44] Beleidstheorie Particulieren IH niet-winst en Schenk- en erfbelasting (2023)

(beoogde impact: compliance). Daarvoor heeft de Belastingdienst tussendoelen geformuleerd die gemeten worden in verschillende monitoronderzoeken. De principes van 'goede' dienstverlening uit *de Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* zijn tot op heden nog geen structureel onderdeel van deze beleidstheorie die gericht is op het bereiken van compliance. Wel zien we in de kaders van de Belastingdienst zelf terug dat er op het niveau van de Belastingdienst aanstalten zijn gemaakt om de principes van goede dienstverlening uit de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* te verhouden tot de beleidstheorie. Dit reflecteert de ontwikkelingen in de onderzoeksperiode: de fundamentele transformatie van de dienstverlening in kader waarvan de nieuwe *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* is ontwikkeld.

De beleidstheorie wordt echter diffuus wanneer men nader in wil zoomen op het beleidsinstrument dienstverlening als een op zichzelf staand beleidsinstrument (input, throughput, output). Uit de beleidsdocumenten blijkt namelijk dat het beleidsinstrument dienstverlening niet als afgebakend beleidsterrein is ingebed binnen de Belastingdienst maar dat de drie beleidsinstrumenten integraal worden benaderd en ingezet om de tussendoelen van compliance (beoogde outcome) en compliance (beoogde impact) te bereiken. De Belastingdienst duidt die integrale benadering aan als Handhavingsregie. De nieuwe definitie van dienstverlening uit de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* maar ook de afbakening van dienstverlening in de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie* uit 2022 maken daarnaast dat er overlap is tussen de activiteiten die worden uitgevoerd onder de noemer toezicht en activiteiten die worden uitgevoerd onder de noemer dienstverlening.

Dit maakt enerzijds dat het niet mogelijk is om de beleidstheorie te gebruiken om te bepalen in welke mate de dienstverlening van de Belastingdienst heeft bijgedragen aan de doelen, wat precies de doelen van het beleidsinstrument dienstverlening zijn en in hoeverre dit doelmatig en doeltreffend was. Anderzijds betekent dit dat om de ontwikkelingen in de dienstverlening in de periode 2020 – 2024 in beeld te brengen, gekeken moet worden naar *bottom-up* ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende directies ten aanzien van de dienstverlening. Dit doen we dan ook in hoofdstuk 3 van dit rapport.

2.3 Aanknopingspunten voor de toekomst

Op basis van het Beleidskompas[45] van de Rijksoverheid is een beleidstheorie nuttig voor het evalueren van doeltreffendheid omdat deze expliciet maakt via welke mechanismen de beleidsinstrumenten de beoogde effecten moeten realiseren. Zonder een beleidstheorie ontbreekt het kader om te bepalen welke aspecten geëvalueerd moeten worden en welke indicatoren gemeten dienen te worden. Je kunt dan wel vaststellen of beleidsdoelen zijn bereikt, maar niet verklaren waarom het beleid wel of niet heeft gewerkt. De beleidstheorie stelt de evaluator in staat om de onderliggende aannames over de causale relaties tussen interventie en beoogd effect te toetsen, zodat gefundeerde uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid en mogelijke verbeterpunten geïdentificeerd kunnen worden.

Kortom: een beleidstheorie vormt de basis voor het evalueren van doeltreffendheid door inzicht te bieden in het werkingsmechanisme van het beleid. Voor deze SEA-evaluatie van de

[45] Zie Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, Beleidskompas [https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas]

dienstverlening van de Belastingdienst concluderen we dat er geen expliciete beleidstheorie is voor de dienstverlening van de Belastingdienst. Dienstverlening is één van de instrumenten om compliance te bereiken. Het valt aan te bevelen om voor elk van de drie beleidsinstrumenten (dienstverlening, toezicht en opsporing) die de Belastingdienst inzet om compliance te bereiken een beleidstheorie te ontwikkelen en centraal vast te stellen. En om ook een overkoepelende beleidstheorie te ontwikkelen en centraal vast te stellen die expliciteert hoe de drie beleidsinstrumenten in samenhang compliance beogen te bereiken. En om deze beleidstheorieën ook Belastingdienst breed te gebruiken bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Een beleidstheorie kan dan fungeren als kader en dwingt om voorafgaand na te denken over hoe men beoogde doelen denkt te bereiken en legt zo ook de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen direct bloot

Ontwikkelingen in de dienstverlening

In dit hoofdstuk gaan we in op Deel B van het onderzoek: ontwikkelingen in de dienstverlening in de periode 2020 – 2024. In het vorige hoofdstuk hebben we vastgesteld dat er voor het beleidsinstrument dienstverlening geen op zichzelf staande beleidstheorie of overkoepelende beleidsplannen bestaan. Ontwikkelingen in de dienstverlening vinden bottom-up plaats. In dit hoofdstuk gaan we daarom nader in op de concrete ontwikkelingen op het gebied van de dienstverlening en de dienstverleningsactiviteiten die voor burgers, bedrijven en hun intermediairs zijn ontwikkeld. Is er sprake van meer aanbod aan proactieve en vraaggerichte dienstverlening? En wat is de verhouding tussen de inzet van digitale dienstverlening en persoonlijke dienstverlening? In dit hoofdstuk beschrijven we aan de hand van boxen diverse voorbeelden van de ongeveer 30 onderzoeken die we als onderzoekers ter beschikking hebben gekregen, het betreft klantreizen, effectonderzoek en overig onderzoek[46].

3.1 Uitgangssituatie van de dienstverlening (voor 2020)

In deze paragraaf gaan we nader in op de uitgangssituatie voor 2020, ofwel de achtergrond waar vandaan de ontwikkelingen binnen de dienstverlening van de Belastingdienst in de periode 2020 -2024 hebben plaatsgevonden. Dit is van belang om de ontwikkelingen in beeld te kunnen brengen en te duiden. Daarom gaan we hieronder in deze paragraaf eerst in op

[46] Het gaat daarbij om verkennend onderzoek naar kenmerken of behoeften van specifieke doelgroepen of draagvlakonderzoek voor nieuwe concepten. De volledige analyse is te vinden in bijlage 2.

ontwikkelingen voor 2020; op de fundamentele transformatie, verschillende vormen van dienstverlening en het dienstverleningsaanbod dat ook voor 2020 al bestond. Daarna bespreken we in paragraaf 3.2 tot en met 3,4 de ontwikkelingen in de dienstverlening tussen 2020 en 2024. We benoemen hierbij dat we ons baseren op de uitkomsten van de inspanningen voor zover wij daar als onderzoekers zicht op hebben, het gaat dan om concrete dienstverleningsactiviteiten.

3.1.1 De fundamentele transformatie van de dienstverlening

Zoals in het voorgaande hoofdstuk (2.1.3 en 2.1.4.) uiteen is gezet, vindt er aan het begin van de tijdsperiode die in dit onderzoek centraal staat een wijziging plaats in het denken van de Belastingdienst over de dienstverlening. In feite gaat het daarbij om een verandering van het dienstverleningsmodel - het onderliggende denkmodel dat bepaalt hoe dienstverlening wordt vormgegeven. In de voorgaande periode, 2014 – 2019 was de dienstverlening van de Belastingdienst nog gericht op de goedkoopste kanalen en het voorkomen van vermijdbare interactie.[47] In 2021 verandert dit en worden burgers en bedrijven het vertrekpunt bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening met het doel de dienstverlening beter aan te laten sluiten bij de leefwereld en behoeften van burgers en bedrijven.[48] Dat zien we bijvoorbeeld terug in de diverse klantreisonderzoeken die we hebben ontvangen over de periode 2020-2023. In andere woorden in de Belastingdienst stelt de ambitie om *klantcentrische* dienstverlening te bieden[49].

Aan deze omslag in het dienstverleningsparadigma en het daaropvolgende transformatie traject, liggen de onderzoeksrapporten van Ernst & Young naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening ten grondslag. Hoewel de transformatie van de dienstverlening *an sich* geen onderwerp van dit onderzoek is, vinden de ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening in de onderzoeksperiode 2020-2024 wel plaats binnen de context van de fundamentele transformatie en de door Ernst & Young aangereikte handelingsperspectieven hiertoe. Specifiek het tweede rapport dat ingaat op handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie bevat belangrijke context voor de ontwikkelingen in de dienstverlening.

De handelingsperspectieven zijn in drie samenhangende clusters georganiseerd en vormen zo een drieledige strategie voor de transformatie. Het gaat om de volgende clusters:

1. Leg de basis voor de executie van de fundamentele transformatie naar 'klantcentrische' dienstverlening.[50]
2. Versterk en vereenvoudig de dienstverlening met burgers en bedrijven als vertrekpunt.
3. Verbeter de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving.

Niet alle clusters en bijbehorende handelingsperspectieven zijn voor de ontwikkelingen in de dienstverlening direct van belang. Wel van belang is het eerste cluster waarin met verschillende aanbevelingen de basis wordt gelegd voor de versterking van de slagkracht van de Belastingdienst door centraal eigenaarschap van het beleidsinstrument dienstverlening, het

[47] Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.
[48] Visie en ambitie Dienstverlening Belastingdienst (2021).
[49] Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst.
[50] Met de term 'klantcentrische' dienstverlening wordt dienstverlening bedoeld die vanuit het perspectief van (verwachtingen en behoeften van) burgers, bedrijven en hun intermediairs is ontworpen en/of ingeregeld.

verduidelijken van de visie en ambitie voor de dienstverlening en het werken vanuit dienstverleningsmissies. De aanbevelingen in het eerste cluster hebben onder andere geleid tot *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* en de vijf principes van 'goede' dienstverlening die in de visie worden gearticuleerd en in de dienstverleningsmonitor worden opgevolgd. Beiden staan in dit onderzoek centraal en zijn ook van belang voor de beleidstheorie. (zie 2.1.3. en 2.1.4).

Het meest relevant om de ontwikkelingen in de dienstverlening 2020 - 2024 te duiden is het tweede cluster van handelingsperspectieven dat zich richt op de inrichting van de dienstverlening. Het tweede cluster omvat de volgende concrete handelingsperspectieven:

- Maak de dienstverlening meer proactief
- Breid de selfservice mogelijkheden uit
- Doe recht aan de situaties van kwetsbare burgers door passende ondersteuning te bieden
- Optimaliseer processen en betrek daarin nadrukkelijk het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs
- Verbeter de aansluiting van het interactiepalet bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs
- Verbeter continu de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie

Het derde cluster dat zich richt op aanbevelingen om de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving te vergroten door middel van verschillende handelingsperspectieven is geen onderwerp van dit onderzoek.

3.1.2 Dienstverleningsactiviteiten 2015 – 2019

Om in beeld te brengen welke ontwikkelingen er op het gebied van dienstverlening in de periode 2020 – 2024 zijn geweest, is het van belang om te weten wat het startpunt van de Belastingdienst was in 2020. Oftewel welke dienstverleningsactiviteiten de Belastingdienst ook voor 2020 al in zijn palet had en uitvoerde. Van belang om op te merken is dat de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane op dat moment nog niet bestuurlijk ontvlochten waren en nog één organisatie maar dat de dienstverlening van Toeslagen en de Douane geen onderdeel zijn van deze beleidsdoorlichting.

In de beleidsdoorlichting dienstverlening 2015-2019 worden verschillende instrumenten dienstverlening genoemd voor burgers, bedrijven en hun intermediairs.[51] Deze dienstverleningsinstrumenten zijn gericht op een combinatie van digitale en persoonlijke dienstverlening, met nadruk op het verhogen van zelfredzaamheid waar en wanneer dat mogelijk is en met gerichte ondersteuning waar dat nodig is. In de periode 2015 – 2019 lag de focus van de Belastingdienst op het verbeteren van de digitale dienstverlening. Het gaat om de volgende dienstverlening:

Digitale dienstverlening

- **Website**: online beschikbare algemene informatie zonder persoonsgebonden content. Burgers en bedrijven kunnen hier op eigen initiatief informatie opzoeken.

[51] Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst. Bijlage 1 blz. 89 - 93

- **Sociale Media**: digitale communicatiekanalen (Twitter, LinkedIn, Facebook, Instagram) met directe interactie waarop burgers en bedrijven plaats- en tijdonafhankelijk informatie kunnen krijgen, informatie kunnen vinden en op informatie kunnen reageren.
- **Portalen**: persoonsgebonden online kanalen MijnToeslagen, MijnBelastingdienst, MijnBelastingdienst Zakelijk en Persoonlijk Domein Ondernemers. Binnen de portalen kan persoonlijke informatie op een veilige manier met de Belastingdienst worden uitgewisseld.
- **Online Aangiftevoorziening (OLAV)**: de mogelijkheid om online belastingaangifte te doen. OLAV is voor particulieren sinds 2015 beschikbaar via MijnBelastingdienst 2015 en voor bedrijven sinds 2019 via MijnBelastingdienst Zakelijk. Ook is er in deze periode een aangifte app beschikbaar gekomen.

Telefonische Dienstverlening

- **BelastingTelefoon**: telefonische communicatiekanaal bestaand uit de onderdelen, particulieren, ondernemers, toeslagen, douane, helpdesk intermediairs, auto en buitenland. Burgers en bedrijven die niet digivaardig zijn of online geen antwoord kunnen vinden, kunnen telefonisch vragen stellen.
- **Smart Terugbelafspraak (SBA)**: telefonische terugbelafspraak voor de beantwoording van vragen op een door burgers of bedrijven gewenst tijdstip.
- **Servicepunt Nabestaanden**: Speciaal serviceteam binnen de BelastingTelefoon dat hulp biedt aan nabestaanden bij de afwikkeling van lopende belastingzaken van overledenen en het opstarten van een aangiftetraject erfbelasting. Het serviceteam voor erfbelasting is bereikbaar via een eigen nummer van de BelastingTelefoon.
- **Team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen (GWO)**: Speciaal serviceteam dat sinds 2000 actief is en in informatie voorziet over de fiscale gevolgen en de effecten op sociale zekerheid van grensoverschrijdende arbeid aan werknemers, werkgevers, ondernemers, gepensioneerden en adviseurs. Vragen zijn telefonisch te stellen via een speciaal telefoonnummer.

Aangifteondersteuning

- **Aangiftecampagne IH**: Voorafgaand aan en tijdens de aangifteperiode inkomstenbelasting voert de Belastingdienst jaarlijks een massale communicatiecampagne over de aangifte inkomstenbelasting. Particulieren is verantwoordelijk voor de coördinatie van deze aangiftecampagne die onder andere een radio- en televisiecampagne omvat.
- **Hulp Bij Aangifte (HUBA)**: Gedurende de aangiftecampagne wordt ook fysieke hulp bij het doen van de aangifte inkomstenbelasting aangeboden. Hulp wordt geboden bij Belastingkantoren en maatschappelijk dienstverleners waarmee wordt samengewerkt.
- **Brief met machtigingscode**: Burgers die in het voorgaande jaar hulp hebben gehad (met machtiging) bij het invullen van hun online aangifte ontvangen een brief met machtigingscode voor de aangifte inkomstenbelasting. De doelgroep bestaat uit ongeveer 600.000 burgers.
- **Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA)**: Sinds 2008 kunnen particulieren gebruik maken van de vooraf ingevulde aangifte als zij via OLAV aangifte doen. De Belastingdienst voert reeds bekende gegevens van de belastingplichtige al in op het digitale aangifte programma.

Persoonlijke dienstverlening voor burgers en bedrijven

- **Balie**: Sinds 2013 kunnen burgers op afspraak met vragen terecht bij de balie. Als medewerkers van de BelastingTelefoon een vraag niet kunnen beantwoorden en persoonlijke contact nodig is, maken zij voor de burger een balie afspraak op een kantoor en tijd naar wens. Voorheen waren er wel balies, maar was de afspraakmogelijkheid er nog niet.
- **Stella-teams**: Multidisciplinaire teams die persoonlijke, geïntegreerde dienstverlening bieden aan burgers en bedrijven (zzp, mkb) met multiproblematiek die niet passen binnen de standaard processen. Burgers met een Stella-casus hebben een complexe hulpvraag die doorgaans meerdere belastingen, toeslagen en directies van de Belastingdienst raakt. Stella-teams bestaan sinds 2009.

Correspondentie en Communicatie

- **Handhavingscommunicatie**: communicatie om belastingplichtigen te ondersteunen bij het nakomen van hun verplichtingen. Met een zogeheten PM-brief (pro memorie brief) worden burgers gewezen op mogelijke verkeerd ingevulde rubrieken in de belastingaangifte en worden zij uitgenodigd de fout te herstellen door een nieuwe belastingaangifte te doen.
- **Correspondentie**: Beantwoorden van vragen die schriftelijk per post zijn gesteld. Vragen worden alleen afgesloten met een schriftelijk antwoord per post als dat nodig is en zoveel als telefonisch beantwoord. Het is niet mogelijk om per e-mail met de Belastingdienst te communiceren.

Ondersteuning aan maatschappelijke en fiscale dienstverleners

- **Relatiebeheer**: Ondersteuning van maatschappelijke dienstverleners die burgers die minder zelfredzaam zijn helpen met het zaken doen met de Belastingdienst. Dit staat intern bekend als 'Help de helper'. Door het – middels relatiebeheer, bijeenkomsten en het digitale platform Kennisnetwerk - ondersteunen van de partijen die op hun beurt burgers helpen bij hun belastingzaken ontstaat een effectievere dienstverlening.
- **Fora**: Afgeschermde online kennisplatforms van MKB voor kennisdeling met ondernemers en hun intermediairs. Het gaat om het Forum Fiscaal Dienstverleners, Forum Salaris, Forum Horizontaal Toezicht. De dienstverlening op deze fora volgt het principe "Beter vooraf informeren, dan achteraf corrigeren" door middel van handreikingen (content), vraagbeantwoording (interactie) en vlog.
- **Intermediairdagen**: Jaarlijkse kennisbijeenkomst voor fiscale intermediairs die door de directie MKB worden georganiseerd met het doel kennisoverdracht over o.a. nieuwe belastingplannen en aankomende organisatie- en procesveranderingen en het versterken van de samenwerkingsrelatie.
- **Expertsessies**: Halfjaarlijkse bijeenkomsten op Belastingkantoren met fiscaal dienstverleners voor kennisoverdracht. Kennis die wordt gedeeld is afgeleid uit veel gemaakte fouten en/of op aangeven van de fiscale dienstverleners. Aan het einde van de periode 2015 – 2019 is ook gestart met digitale bijeenkomsten.

Ondersteuning aan ondernemers

- **Startersvoorlichting**: Samenwerking met andere (overheids)organisaties om startende ondernemers te ondersteunen via informatiebronnen en platforms (ondernemersplein, startersbijeenkomsten, seminars, webinars en webcasts) en samenwerkingsactiviteiten (deelname aan landelijke starterdagen van de Kamer van Koophandel (KvK), actieve participatie in KvK-evenementen zoals 'starten vanuit een

uitkering' en chatondersteuning tijdens deze evenementen). De dienstverlening richt zich op het informeren over fiscale en administratieve verplichtingen van het ondernemerschap.

- **Automatische Winst Aangifte**: In 2017 lanceerde de Belastingdienst het initiatief "Boekhouden, Belastingaangifte doen en Betalen in één". Eenmanszaken kunnen een automatisch vooraf ingevulde aangifte omzetbelasting doen door het gebruik van een speciaal online boekhoudpakket dat in samenwerking met verschillende softwareleveranciers en een keurmerk is ontwikkeld.

3.1.3 Van aanbodgerichte dienstverlening naar klantcentrische dienstverlening

Er bestaan geen universele definities van verschillende dienstverleningsmodellen en ook in de beleidsdocumenten van de Belastingdienst zelf worden verschillende definities door elkaar gebruikt. Ten behoeve van het in beeld brengen van de ontwikkelingen in de dienstverlening van de Belastingdienst in de periode 2020 – 2024 voorzien we daarom de dienstverleningsmodellen aanbodgerichte dienstverlening, vraaggerichte dienstverlening, proactieve dienstverlening en klantcentrische dienstverlening hieronder van een door het onderzoeksteam uitgewerkte werkdefinitie[52].

Bij **aanbodgerichte dienstverlening** zijn de eigen processen, systemen en beschikbare middelen het vertrekpunt van het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening. De Belastingdienst had voor de inzet van de fundamentele transformatie haar dienstverlening op deze wijze ingericht.[53] Bij **aanbodgericht werken** moeten burgers en bedrijven en hun intermediairs zich aanpassen aan de structuur en processen van een organisatie, in dit geval de Belastingdienst.

Vraaggerichte dienstverlening is dienstverlening waarbij de vragen en behoeften van burgers en bedrijven centraal staan en leidend zijn voor de inrichting van de dienstverlening. In tegenstelling tot aanbodgerichte dienstverlening worden diensten en processen bij deze vorm van dienstverlening vorm gegeven op basis van specifieke vragen, signalen en geïdentificeerde behoeften van burgers en bedrijven. Bij **vraaggericht werken** wordt door de Belastingdienst op concrete vragen en behoeften gereageerd die burgers en bedrijven al hebben geformuleerd.

In het geval van **proactieve dienstverlening** staan burgers en bedrijven eveneens centraal bij de inrichting van diensten en processen maar wordt geanticipeerd op vragen en behoeften van burgers en bedrijven zonder dat zij deze zelf expliciet hebben uitgesproken. Bij deze vorm van dienstverlening neemt een overheidsorganisatie, in dit geval de Belastingdienst, het initiatief om diensten aan te bieden op basis van actuele gegevens waarmee een (latente) behoefte of vraag vroegtijdig wordt gesignaleerd voordat deze expliciet kenbaar wordt gemaakt. Bij **proactief werken** is er dus geen sprake van een reactie op een concrete vraag of behoefte maar van een proactieve handeling.

Klantcentrische dienstverlening gaat nog een stap verder en stelt burgers en bedrijven als middelpunt van alle diensten en processen. De dienstverlening wordt vanuit het perspectief van (verwachtingen en behoeften van) burgers, bedrijven en hun intermediairs ontworpen en ingeregeld. Een organisatie plooit zich daarmee rondom burgers en bedrijven en de gewenste

[52] Dit betreffen dus niet door de Belastingdienst zelf vastgestelde en gehanteerde definities maar werkdefinities die ten behoeve van dit onderzoek zijn opgesteld.
[53] Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.

klantervaring is het startpunt van alle processen, diensten en ontwikkelingen. Klanttevredenheid en het toevoegen van klantwaarde[54] spelen daarbij een belangrijk rol en de doelen (KPI's) van de organisatie zijn hierop gericht. Zowel vraaggerichte dienstverlening als proactieve dienstverlening zijn elementen van klantcentrische dienstverlening. **Klantcentrisch werken** is een overkoepelende aanpak waarbij burgers en bedrijven het middelpunt van alle processen, besluiten, visie, strategie en cultuur van organisatie zijn. Klantcentrische dienstverlening is dus maar één aspect van klantcentrisch werken.

3.2 Klantcentrisch: zowel meer persoonlijke als digitale dienstverlening

In de periode 2015 – 2019 lag de focus van de Belastingdienst op digitalisering van de dienstverlening en het actief sturen naar goedkopere kanalen om zo het aantal vermijdbare interacties te verminderen.[55] Het adagium daarbij was 'digitaal, tenzij' en persoonlijke dienstverlening alleen bieden wanneer dat nodig is. In dat licht heeft de Belastingdienst het onderzoeksteam gevraagd na te gaan in hoeverre deze ontwikkeling zich in de periode 2020 – 2024 heeft voortgezet of dat er in de huidige onderzoeksperiode juist meer persoonlijke hulp wordt geboden. Hieronder gaan wij daarop nader in aan de hand van een aantal nieuw ontwikkelde dienstverleningsactiviteiten en een aantal uitgebreide dienstverleningsactiviteiten voor burgers, bedrijven en hun intermediairs.[56]

3.2.1 Groter aanbod van persoonlijke dienstverlening[57]

In de periode 2020 – 2024 is door de Belastingdienst geïnvesteerd in het uitbreiden van het aanbod aan persoonlijke dienstverlening. Dit hangt samen met de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld naar aanleiding van de kabinetsreactie op het eindrapport Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Een deel van deze zogeheten POK-middelen is ook ingezet om de bereikbaarheid en toegankelijkheid van persoonlijke dienstverlening te vergroten.

Balies en steunpunten

Sinds 2021 wordt er ingezet op het versterken van de persoonlijke dienstverlening. Om de dienstverlening toegankelijker en bereikbaarder te maken, heeft de Belastingdienst een deel van de POK-middelen geïnvesteerd in persoonlijke hulp aan burgers. De persoonlijke hulp bestaat enerzijds uit hulp bij fysieke loketten. Daarnaast is persoonlijke hulp in 2020 uitgebreid met telefonische balies en in 2023 met digitale balies voor videobellen. De fysieke loketten

[54] Het toevoegen van klantwaarde kan op verschillende vlakken plaatsvinden en behelst in het geval van publieke dienstverlening grofweg het volgende:
- Functionele waarde: de dienstverlening lost het probleem van de burger effectief en efficiënt op met correcte informatie, snelle procedures en gebruiksvriendelijke processen en de dienstverlening voldoet aan de praktische behoeften van de burger.
- Emotionele waarde: de klantervaring roept positieve gevoelens op zoals vertrouwen, een gevoel van veiligheid, respect, waardigheid of tevredenheid en vermindert stress en onzekerheid.
- Sociale waarde: de dienstverlening draagt bij aan de sociale positie en inclusie van de burger door gelijke behandeling, toegankelijkheid en het voorkomen van stigmatisering of uitsluiting.
- Economische waarde: burgers besparen tijd, geld en moeite door efficiënte dienstverlening, krijgen snelle toegang tot uitkeringen of voorzieningen, en profiteren van preventieve maatregelen die grotere problemen voorkomen.

[55] Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.
[56] Dit betreft geen uitputtend overzicht van alle uitgebreide en nieuw ontwikkelde dienstverleningsactiviteiten maar dient om de ontwikkeling te illustreren.
[57] We gaan in deze paragraaf specifiek in op persoonlijke dienstverlening voor particulieren. Ondernemers komen aan bod in paragraaf 3.3.

bestaan enerzijds uit balies op 21 Belastingkantoren en anderzijds uit steunpunten in gemeentelijke overheidsgebouwen zoals stadskantoren en stadhuizen. Op basis van onderzoek naar 'witte vlekken' in het balienetwerk zijn er 11 steunpunten geopend in de periode 2021 - 2023.[58] De locaties van de steunpunten zijn destijds uitkozen op basis van reisafstand en de beschikbare informatie over compliantie. Eind 2023 was er persoonlijke dienstverlening beschikbaar bij balies op 21 Belastingdienstkantoren en 11 steunpunten.[59] In 2024 is het balienetwerk verder uitgebreid en inmiddels zijn er 15 vaste steunpunten beschikbaar.[60]

Net als bij balies kunnen burgers bij steunpunten terecht voor hulp bij belasting- en toeslagzaken. Steunpunten en balies richten zich vooral op mensen die moeite hebben met digitale dienstverlening, laaggeletterd zijn of taalbarrières hebben, extra ondersteuning nodig hebben bij complexe belastingzaken of in kwetsbare situaties verkeren. Tijdens de jaarlijkse Hulp Bij Aangifte (HUBA) campagne wordt bij steunpunten en balies daarnaast grootschalig hulp bij het doen van de belastingaangifte geboden. Sinds 2021 bestaat er een integraal opleidingsprogramma voor nieuwe baliemedewerkers zowel met focus op fiscale inhoud als focus op sociale vaardigheden waarin ook zaken als taal en laaggeletterdheid aan bod komen.

Box: Doeltreffendheid steunpunten Belastingdienst (2023)[61]

De dienstverlening

Steunpunten zijn fysieke balies – op tien verschillende plekken in Nederland - waar burgers terecht kunnen voor persoonlijke dienstverlening. Burgers krijgen hier dezelfde dienstverlening als bij reguliere kantoorbalies. Het unieke van steunpunten is dat deze balies geplaatst zijn in gemeentehuizen of stadsdeelkantoren. Doelen van deze steunpunten zijn:

- De persoonlijke dienstverlening fysiek dichterbij burgers te brengen
- De samenwerking tussen de Belastingdienst en gemeenten bevorderen (voor betere dienstverlening).

Onderzoeksopzet

Het doel van de evaluatie van 2023 was inzicht te krijgen in de mate van effectiviteit van de steunpunten vanuit het burger- en medewerkersperspectief en inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de beleving van burgers en medewerkers ten opzichte van de meting in 2022. Uitkomstmaten voor de evaluatie waren de ervaringen en waardering van bezoekers en medewerkers.

De evaluatie is uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau en kende vooral een kwalitatieve opzet. Bezoekers zijn direct na hun bezoek aan het steunpunt ter plekke benaderd door enquêteurs en werden tijdens een persoonlijk gesprek bevraagd, zodat deelname laagdrempelig was. Uiteindelijk hebben 123 bezoekers deelgenomen aan het onderzoek. Ook is een online vragenlijst uitgezet onder de steunpuntmedewerkers, waarvan er 35 deelnamen.

Lessen over doeltreffendheid

De evaluatie trekt de volgende conclusies over de doeltreffendheid van de steunpunten:

- De hulp bij steunpunten wordt zeer positief gewaardeerd.
- De hulp van de steunpunten brengt de persoonlijke dienstverlening van de Belastingdienst dichterbij.

[58] N.B. het onderzoeksteam heeft geen overzicht van het balienetwerk zelf tot haar beschikking.
[59] Nota verantwoording Stella en Fysieke Loketten. 20 september 2024.
[60] Zie: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/contact/content/steunpunten
[61] Gebaseerd op Herhaalmeting Evaluatie steunpunten belastingdienst, door Motivaction (2023).

- Bezoekers ervaren proactieve dienstverlening met oog voor de menselijke maat.
- Steunpunten bedienen burgers die normaliter geen hulp van de Belastingdienst krijgen.

De steunpunten hebben vooral voordelen voor bezoekers, voor medewerkers zijn er een aantal aandachtspunten die vooral met arbeidsomstandigheden te maken hebben (veiligheid, privacy, comfort/ergonomie). Samenwerking met gemeenten komt nog beperkt tot stand.
De evaluatie leverde naast deze informatie nog enkele verbeterpunten voor de steunpunten op.

Dienstverleningsbus: mobiel steunpunt

Naast de steunpunten op locatie is er ook een mobiel steunpunt geïntroduceerd: de dienstverleningsbus.

Box: Doeltreffendheid dienstverleningsbus (2024)[62]

De dienstverlening
De Belastingdienst zet de Dienstverleningsbus één dag per week in Winschoten en Den Helder neer om bezoekers laagdrempelige hulp te bieden. De Dienstverleningsbus heeft als beoogd doel dat de geboden dienstverlening als positief en drempelverlagend (dichtbij en toegankelijk) wordt ervaren. Specifiek voor maatschappelijk dienstverleners, is er ook het beoogde doel dat het toegevoegde waarde heeft op en ondersteunend is aan hun werk.

Onderzoeksopzet
Het doel van de evaluatie was inzicht te krijgen in de waardering en beleving van de Dienstverleningsbus door bezoekers van de bus, medewerkers van de bus, maatschappelijk dienstverleners gevestigd nabij de bus en voorbijgangers van de bus. Naast deze zaken waren bekendheid en toegankelijkheid van de Dienstverleningsbus ook doelen van de evaluatie.

De evaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijke onderzoeksbureau en had vooral een kwalitatieve opzet. Het onderzoeksbureau voerde interviews en focusgroepen uit met 10 bezoekers, 6 medewerkers, 6 maatschappelijk dienstverleners en deed straatinterviews waarbij digitale vragenlijsten werden ingevuld voor 209 passanten in Winschoten en Den Helder.

Lessen over doeltreffendheid
De evaluatie trekt de volgende conclusies over de doeltreffendheid van de Dienstverleningsbus:
1. De Dienstverleningsbus wordt door bijna alle doelgroepen positief gewaardeerd en voorziet in een behoefte naar persoonlijke en laagdrempelige hulp.
2. De Dienstverleningsbus is weinig bekend. Zowel in het bestaan van de Dienstverleningsbus als de diensten die de bus levert, zijn weinig bekend. Gesignaleerde redenen voor de lage bekendheid zijn dat er niet duidelijk op de bus staat dat deze van de Belastingdienst is, dat alleen bij de opening van de Dienstverleningbus is gecommuniceerd en dat maatschappelijk dienstverleners nog niet vaak doorverwijzen naar de bus.
3. De plek van de Dienstverleningsbus bij een verzamelgebouw voor maatschappelijk dienstverleners is in beide plaatsen goed gekozen. Echter, de toegankelijkheid van de Dienstverleningsbus is nog onvoldoende (maken van een afspraak is lastig en de bus is voor fysiek beperkten onvoldoende toegankelijk).

[62] Gebaseerd op Evaluatie dienstverleningsbus door Blauw Research (2024).

De evaluatie geeft ook inzicht in de beleving door de medewerkers. De ervaringen van medewerkers van de Dienstverleningsbus lopen uiteen. Sommige medewerkers vinden de ruimte te krap om in te werken. Ook vinden sommigen het niet prettig om alleen te moeten werken en niet met collega's te kunnen sparren. Maatschappelijk dienstverleners zijn positief over de Dienstverleningsbus, ze vinden het een toegankelijke manier van hulp bieden. Maatschappelijk dienstverleners zouden het prettig vinden als de medewerkers van de Belastingdienst vaker aansluiten bij intercollegiaal overleg.

Uitbreiding Stella

Sinds 2009 bestaat binnen de Belastingdienst de zogeheten Stella aanpak, een vangnetproces dat onder regie van de directie Particulieren is ingericht. Stella wordt ingezet voor burgers en ondernemers die te maken hebben met multiproblematiek (bijvoorbeeld zowel toeslagen als belastingen), waar schuldenproblematiek aan de orde is, waar meerdere jaren aan belasting en toeslagen goed bekeken moeten worden om tot een oplossing te komen en of voor burgers en bedrijven die zich in schrijnende situaties bevinden en waarbij er dus sprake is van urgentie. Medewerkers van zogeheten Stella-teams ondersteunen deze burgers en bedrijven om hun belastingen- en toeslagenzaken weer op de rit te krijgen en zo te voorkomen dat de problematiek verder escaleert. Stella-casussen, gevallen van burgers en bedrijven in de knel, komen bij Stella-teams binnen via maatschappelijk dienstverleners, de BelastingTelefoon of de balies en steunpunten. Van belang om te vermelden is dat er bij de Stella-aanpak nauw wordt samengewerkt met de Dienst Toeslagen.

Naar aanleiding van de POK bestedingsplannen is er een Programma Stella gestart in 2021 wat heeft geleid tot uitbreiding van de Stella-aanpak en verbeteringen in het Stella-proces. De reguliere Stella-aanpak van de Belastingdienst is op verschillende manieren uitgebreid. Ten eerste is er meer capaciteit om Stella casussen op te pakken en zijn er nieuwe Stella-medewerkers aangetrokken. In de periode 2021 – 2023 gaat het in totaal om 58,1 fte extra capaciteit verdeeld over de directies Particulieren, MKB, CAP en KI&S. Voor nieuwe medewerkers is een specifieke Stella-training beschikbaar. Ook is de Stella-aanpak uitgebreid voor kwetsbare, kleine ondernemers (zzp'ers), een doelgroep die vaak recht heeft op toeslagen en aangifte inkomstenbelasting doet. Hiertoe is een speciaal MKB Stella-proces ontwikkeld voor problematiek die al is geëscaleerd en is er bij de directie MKB ook een Stella-coördinator aangesteld.

Daarnaast is ingezet op het integraal verbeteren van het Stella-proces door het Stella-proces te uniformeren en te versnellen. Bij de aanpak is nu gestandaardiseerd dat er na aanmelding binnen 24 uur contact wordt opgenomen met burgers en bedrijven en dat zij één vaste contactpersoon krijgen. Ook wordt er gewerkt aan een directie-overstijgende aanpak van Stella-casussen door middel van een "Gezamenlijke Triage" met het doel een gecoördineerde werkwijze te hanteren waarbij ingediende casussen direct aan de juiste directie worden toebedeeld. In 2024 zou hiertoe een pilot gezamenlijke Triage starten.[63] Ter ondersteuning van Stella is er daarnaast een nieuw IT-systeem ontwikkeld specifiek voor het Stella-proces, de applicatie 'Ondersteuning Stella en Vroegsignalering' (OSV) die de applicatie 'Klachten Burgers en Bedrijven' (KBB) vervangt.

[63] N.B. het onderzoeksteam heeft geen zicht op of de pilot daadwerkelijk is gestart.

Digitale balie

Naast de fysieke balie is er in oktober 2023 ook een digitale balie geïmplementeerd en van start gegaan. Bij de digitale balie kunnen mensen die niet naar een fysiek loket kunnen of willen komen via videobellen gebruik maken van persoonlijke dienstverlening bij hun belasting- en toeslagzaken. Voor de Belastingdienst is dit een nieuwe vorm van dienstverlening die in de onderzoeksperiode is ontwikkeld en geïmplementeerd - een hybride tussen digitaal contact en persoonlijk contact. De implementatie van de digitale balie volgde op een pilot met videobellen die ten tijde van de coronapandemie liep.

3.2.2 Groter aanbod van digitale dienstverlening

In 2020 – 2024 is er ook geïnvesteerd in het (door)ontwikkelen van de digitale dienstverlening, digitale kanalen en het digitaal beschikbaar stellen van informatie. Het idee hierachter is dat de Belastingdienst ook digitaal goed toegankelijk moet zijn omdat burgers en bedrijven verwachten dat dienstverlening en informatie steeds meer via digitale kanalen kan plaatsvinden.

Verdere digitalisering

Op het gebied van digitalisering van informatie en diensten hebben er in de onderzoeksperiode ook veel andere ontwikkelingen plaatsgevonden die deels ook aan de orde komen onder 3.3 en 3.4 (digitale dienstverlening kan immers ook vraaggericht of proactief zijn). Zo is videobellen en chatten bijvoorbeeld mogelijk geworden startende ondernemers binnen de startersaanpak (zie 3.3.3). Maar is bijvoorbeeld ook de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA) verder doorontwikkeld en is de Verkorte aangifte beschikbaar geworden waarbij burgers die daarvoor aanmerking komen alleen nog maar de vooraf ingevulde gegevens hoeven te controleren en geen rubrieken aangeboden krijgen die niet voor hen van toepassing zijn. Ook zijn er nieuwe digitale aangiften ontwikkeld, zo is in 2021 de aangifte voor belastingplichtigen die emigreren of immigreren- het zogenoemde M biljet – voor aangiften over het belastingjaar 2020 ook digitaal beschikbaar gekomen via MijnBelastingdienst. Tevens is het sinds 2021 mogelijk voor nabestaanden om door middel van een zogeheten nabestaandenmachtiging toegang te krijgen tot het MijnBelastingdienst portaal van de overledene en daar digitaal zijn of haar belastingzaken af te wikkelen. Daarnaast zijn er grote stappen gezet in het digitaliseren van alle formulieren die eerder nog op papier ingevuld moesten worden hoewel dit een langlopend traject is dat nog niet is afgerond. Tot slot is er met het Overzicht Betalen en Ontvangen ook de mogelijkheid om met iDEAL betalingen aan de Belastingdienst te doen geïmplementeerd (zie 3.3.1.)

3.2.3 Tussenconclusie

In de periode 2020 – 2024 is er zowel ingezet op het vergroten van het aanbod aan persoonlijke dienstverlening als het vergroten van het aanbod aan digitale dienstverlening. Beiden in het kader van het vergroten van de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de Belastingdienst en daarmee ter bevordering van de compliance. Ten opzichte van 2015 – 2019 is er nu zowel meer aanbod van persoonlijke dienstverlening als meer aanbod van digitale dienstverlening.

Het uitgangspunt hierbij is niet zozeer dat persoonlijk hulp alleen maar wordt geboden als digitale dienstverlening niet volstaat maar eerder dat verschillende typen burgers en bedrijven verschillende behoeften hebben ten aanzien van de vorm van dienstverlening en dat het interactiepalet daarbij aan moet sluiten. Enerzijds zijn er groepen burgers en bedrijven die niet uit de voeten kunnen met digitale dienstverlening en daarom behoefte hebben aan persoonlijke

dienstverlening. Anderzijds zijn er groepen burgers en bedrijven die in groeiende mate verwachten dat interactie met de Belastingdienst en informatie digitaal beschikbaar is.

Er is dus geen sprake van een ontwikkeling naar digitalisering, waarbij persoonlijke hulp alleen wordt geboden in gevallen waarin digitale hulp niet voldoet. Of juist andersom een ontwikkeling naar meer persoonlijke hulp. Maar eerder een verschuiving van het uitgangspunt, dan wel het perspectief, van waaruit de dienstverlening wordt bezien en ontwikkeld. Vanuit dit verschoven perspectief is het van belang ook toegankelijke en bereikbare persoonlijke dienstverlening aan te bieden naast toegankelijke digitale dienstverlening en selfservice mogelijkheden. Burgers en bedrijven krijgen daarmee meer mogelijkheden ten aanzien van de dienstverlening van de Belastingdienst en kunnen hiervan op basis van behoefte gebruikmaken.

3.3 Klantcentrisch: meer vraaggerichte dienstverlening?

Een andere vraag die de Belastingdienst aan het onderzoeksteam heeft voorgelegd ten aanzien van ontwikkelingen in de dienstverlening is in hoeverre er in de periode 2020 – 2024 een ontwikkeling zichtbaar wordt naar meer vraaggerichte dienstverlening waarbij de Belastingdienst aansluit bij concrete behoeften en vragen van burgers, bedrijven en hun intermediairs. Zoals onder 3.1.2 uiteengezet is vraaggerichte dienstverlening één van de elementen van klantcentrische dienstverlening. Hieronder gaan wij daarop nader in aan de hand van een aantal nieuw ontwikkelde dienstverleningsactiviteiten. Van belang om op te merken is dat alle activiteiten die onder 3.2 benoemd zijn ook onder het nieuw ontwikkelde aanbod vraaggerichte dienstverlening vallen.

3.3.1 Multichannel: dienstverlening is toegankelijk via kanalen naar keuze

Zoals hierboven uiteen is gezet is er in de onderzoeksperiode zowel meer aanbod aan persoonlijk dienstverlening ontwikkeld als meer aanbod aan digitale dienstverlening. Beiden zijn vormen van vraaggerichte dienstverlening.

Meer keuzevrijheid voor burgers en bedrijven

Burgers en bedrijven hebben hiermee meer keuzemogelijkheden om een vorm of kanaal te kiezen dat aansluit bij hun eigen behoeften. Bij vragen kunnen burgers persoonlijk, telefonisch of digitaal contact opnemen met de Belastingdienst. Er is dus sprake van toegankelijkheid via verschillende kanalen, ook wel multichannel geheten.

Selfservice: Overzicht Betalen en Ontvangen en de iDEAL betaalknop

Een belangrijke ontwikkeling in de onderzoeksperiode is het ontwikkelen en het implementeren van het Overzicht Betalen en Ontvangen. Burgers kunnen via het portaal MijnBelastingdienst sinds 2024 inzien welke bedragen zij gaan ontvangen van de Belastingdienst en of zij moeten betalen aan de Belastingdienst. Betalen met iDEAL is daarbij mogelijk. Er is via het Overzicht Betalen en Ontvangen voor burgers informatie inzichtelijk over de inkomstenbelasting en bijdrage zorgverzekeringswet, toeslagen en de motorrijtuigenbelasting. Ondernemers kunnen via MijnBelastingdienst Zakelijk voor de BTW inzien welke bedragen zij gaan ontvangen of moeten betalen aan de Belastingdienst. Het streven van de Belastingdienst is om in de toekomst steeds meer belastingen toe te voegen aan het Overzicht Betalen en Ontvangen.

3.3.2 Ontwikkeling dienstverlening op basis van behoefte burgers en bedrijven

In de onderzoeksperiode is er binnen de Belastingdienst op verschillende wijzen ingezet op het ontwikkelen en verbeteren van de dienstverlening aan de hand van informatie over de behoeften van burgers en bedrijven. Dit betreft enerzijds de ontwikkeling en verbetering van dienstverlening op basis van behoefte- en klantreis onderzoek en anderzijds het oplossen van knelpunten aan de hand van signalen.

Behoefte onderzoek en klantreizen

Een relevant element van vraaggerichte dienstverlening is dat deze wordt (door)ontwikkeld op basis van patronen in specifieke vragen en geïdentificeerde behoeften van burgers en bedrijven. Voor zover bekend bij het onderzoeksteam is er (nog) geen sprake van een gestandaardiseerde processtap bij de (door)ontwikkeling van dienstverleningsactiviteiten waarbij voorafgaand de (door)ontwikkeling behoefte-onderzoek of klantreisonderzoek plaatsvindt. Wel hebben er relevante ontwikkelingen plaatsgevonden in de onderzoeksperiode ten aanzien van het uitvoeren van dergelijk onderzoek.

Zo is in 2020 Customer Journey Management (CJM) geïnitieerd met het doel om met een *service design aanpak*[64] tot een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven te komen. Sinds medio 2021 is er een Customer Journey Management (CJM) team volledig operationeel dat klantreis onderzoek uitvoert.[65] Enkele voorbeelden zijn het klantreis onderzoek schuldenproblematiek[66], het klantreis onderzoek tijdig betalen voor ondernemers[67] en klantreis onderzoek btw e-commerce[68]. Ook is vast te stellen dat in de periode 2020-2024 bij in ieder geval een deel van de nieuw ontwikkelde dienstverleningsactiviteiten onderzoek heeft plaatsgevonden naar de aansluiting bij de behoeften van burgers en bedrijven. Zo is er onder burgers bijvoorbeeld behoefte onderzoek uitgevoerd naar de uitbreiding van het balienetwerk en de openingstijden van fysieke loketten[69], onderzoek naar de mate waarin mensen in kader van HUBA behoefte hebben aan hulp bij het doen van hun aangifte[70] en onderzoek naar de bekendheid van en behoefte aan persoonlijke dienstverlening[71].

Klantreisonderzoek en ander vraaggericht onderzoek

De onderzoekers hebben uit de periode 2020 t/m 2023 negen klantreisonderzoeken gekregen. Ongeveer de helft daarvan ging over ondernemers, en de andere helft over particulieren. Klantreizen zijn kwalitatieve onderzoeken naar ervaringen, wensen en behoeften rond interactie met de Belastingdienst, waarmee knelpunten in beeld komen en oplossingen kunnen worden bedacht. Inzicht hierin wordt verkregen door deskresearch, interviews met de doelgroep zelf, en soms ook interviews met medewerkers van de Belastingdienst of met stakeholders. Klantreizen

[64] Service design is een methode om diensten te ontwerpen en te verbeteren waarbij de focus ligt op de behoeften, wensen en pijnpunten van de klant en de doelen van de organisatie. Een klantreis (customer journey) is een visuele weergave van alle stappen die een klant doorloopt bij het gebruik van een dienst. Hierbij worden alle contactmomenten tussen klant en organisatie bij het gebruik van de dienst vastgelegd evenals de emoties, motivaties en behoeften van de klant tijdens deze klantreis.
[65] Het onderzoeksteam heeft geen zicht op de huidige status en output van het Customer Journey Management team omdat daarover voor de jaren 2023 en 2024 niet is gerapporteerd in de 3e Viermaandsrapportages van de directie KI&S in tegenstelling tot de 3e Viermaandsrapportages uit eerdere jaren. De Belastingdienst geeft zelf aan dat het team er nog steeds is.
[66] KI&S (2020) 3e Viermaandsrapportage. Blz 40.
[67] KI&S (2022) 3e Viermaandsrapportage. Blz 56
[68] Belastingdienst (2022). Klantreis btw e-commerce
[69] Motivaction (2022). Evaluatie steunpunten Belastingdienst
Motivaction (2023). Herhaalmeting steunpunten Belastingdienst.
[70] Blauw Reserach (2024). Onderzoek naar hulp.
[71] Motivaction (2023). Bekendheid en behoefte vormen persoonlijke dienstverlening.

geven geen inzicht in de doeltreffendheid van de dienstverlening of in klanttevredenheid, maar wel in de klantbeleving.

In de klantreizen van ondernemers komt steeds terug dat ondernemers behoefte hebben aan zekerheid. Aspecten die daaraan kunnen bijdragen zijn o.a. het bieden van overzicht, proactieve informatievoorziening en persoonlijk contact. Elk onderwerp leidt daarnaast tot meer specifieke aanbevelingen over het verbeteren van de klantbeleving.

De klantreizen van particulieren gaan over uiteenlopende thema's, en leiden daardoor ook tot uiteenlopende conclusies en aanbevelingen. Wat bijvoorbeeld in meerdere klantreizen terugkomt is dat particulieren onvoldoende kennis hebben, zich niet gehoord voelen en behoefte hebben aan persoonlijke dienstverlening.

Naast de klantreizen, zijn er in de periode 2021 t/m 2024 diverse andere onderzoeken uitgevoerd die ook gericht waren op het krijgen van inzicht in ervaringen en behoeften van doelgroepen van de Belastingdienst (fiscaal dienstverleners, maatschappelijk dienstverleners, jongeren, burgers die extra ondersteuning kunnen gebruiken bij hun belastingaangifte, mensen die een dwangbevel hebben ontvangen). Elk onderzoek leidt tot inzichten en aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening, en aansluiting van de kanalen en de boodschap bij de behoeften van de doelgroepen.

Al deze onderzoeken zijn niet bedoeld om inzicht te geven in doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening op compliance of op het bereiken van de tussendoelen. Wel maken ze duidelijk dat de Belastingdienst meer werkt aan vraaggerichte dienstverlening.

Klantsignaalmanagement als instrument om knelpunten te identificeren

Naast het behoefte- en klantreisonderzoek dat de Belastingdienst inzet voor het ontwikkelen en verbeteren van de dienstverlening is er in de onderzoeksperiode ook ingezet op het verbeteren van het signalenproces, ook wel klantsignaalmanagement. Klantsignaalmanagement gaat in algemene zin om het signaleren van knelpunten in het handelen van de Belastingdienst door medewerkers op basis van signalen van burgers en bedrijven die binnenkomen via de verschillende interactiekanalen van de Belastingdienst. Op basis van deze signalen kunnen processen en diensten worden verbeterd wanneer zij die onderdelen van de Belastingdienst of de bredere overheid bereiken die de onderliggende knelpunten kunnen oplossen. Een deel van de POK-middelen zijn dan ook toegekend om klantsignaalmanagement te verbeteren.

In het verleden bereikten signalen over ongewenste effecten van wetgeving en of de werkwijze van de Belastingdienst niet 'de juiste tafel' met als gevolg dat burgers en bedrijven in de knel raakten[72] Er was onvoldoende overzicht over de status en opvolging van signalen binnen directies doordat er verschillende registraties waren ontstaan en ook de overdracht van signalen tussen directies onderling verliep niet goed. In de huidige onderzoeksperiode is daarom ingezet op het verbeteren en professionaliseren van het signalenproces van de Belastingdienst onder centrale regie. Dit heeft ertoe geleid dat in april 2024 een nieuw Belastingdienst-breed signalenproces is vastgesteld. Binnen het nieuwe signalenproces is een nieuwe werkwijze ontwikkeld om signalen binnen de Belastingdienst effectiever en efficiënter op de juiste plek binnen de organisatie op te pakken. Hiertoe zijn kaders, producten en hulpmiddelen vastgesteld die medewerkers binnen de uitvoeringsdirecties ondersteunen met het melden en opvolgen

[72] Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (2020), Ongekend Onrecht.

van signalen in het vernieuwde signalenproces. Onder andere het nieuwe ontwikkelde afwegingskader klantwaarde speelt hierbij een rol en de focus ligt op signalen over zaken die het meeste impact hebben op burgers.[73]Daarnaast is er een op maat gemaakt signaalsysteem ontwikkeld dat in mei 2024 is geïmplementeerd binnen de directie KI&S en in juli 2024 beschikbaar is gesteld voor alle andere directies.

Klantwaarde toevoegen: Afwegingskader klantwaarde

Met het doel om klantcentrische dienstverlening verder vorm te geven en burgers en bedrijven centraal te zeten bij het (door)ontwikkelen van dienstverleningsactiviteiten heeft de Belastingdienst naast de bovengenoemde ontwikkelingen ook de eerste stappen gezet om (het toevoegen van) klantwaarde te uniformeren. Hiertoe is het *Afwegingskader klantwaarde*[74] ontwikkeld. Het *Afwegingskader klantwaarde* is een hulpmiddel om de hoogte van de klantwaarde te bepalen op basis van de klantbeloftes van de Belastingdienst en de mate waarin de klantbeloften[75] worden gerealiseerd in combinatie met informatie over de situatie en kenmerken van de doelgroep. De uitkomst, een numerieke waarde, geeft aan hoeveel waarde een inzicht, signaal, initiatief of vernieuwing vertegenwoordigt voor burgers en bedrijven. Op deze wijze kan het perspectief van burgers en bedrijven worden meegenomen op beslismomenten en in prioriteringskaders. Daarbij maakt de numerieke vertaling die het afwegingskader genereert het mogelijk om klantwaarde naast andere waarden, zoals bijvoorbeeld businesswaarde, te prioriteren Door het *Afwegingskader klantwaarde* op verschillende ontwikkelingen (of signalen) toe te passen, kunnen uitkomsten naast elkaar gelegd worden en ontstaat inzicht in wat meer of minder klantwaarde oplevert. Het *Afwegingskader klantwaarde* is in de onderzoeksperiode ontwikkeld maar nog niet centraal en Belastingdienst breed geïmplementeerd en geborgd.[76]

3.3.3 Dienstverlening voor specifieke doelgroepen

In de onderzoeksperiode heeft de Belastingdienst verdere stappen gezet in het ontwikkelen van aanbod voor specifieke groepen burgers en bedrijven. In de voorgaande periode 2015-2019 was er bij de BelastingTelefoon al het Servicepunt Nabestaanden en het Team Grensoverschrijdend werken en ondernemen. Daarnaast bestond er voor startende ondernemers al de startersvoorlichting. In de huidige onderzoeksperiode is dit aanbod uitgebreid.

BelastingTelefoon voor specifieke doelgroepen

De BelastingTelefoon had in het verleden al enkele speciale telefoonnummers voor de doelgroep grenswerkers en ondernemers in grensgebieden en de doelgroep nabestaanden. Daarnaast bestaat al ruime tijd ook een Helpdesk intermediairs. Een speciaal telefoonnummer voor fiscaal dienstverleners en intermediairs van bedrijven. Medewerkers van de Helpdesk Intermediairs zijn inhoudelijk getraind om fiscaal dienstverleners en intermediairs te helpen met hun vragen. In de huidige onderzoeksperiode is dit uitgebreid met meer speciale

[73] Nota Fundamentele Transformatie Dienstverlening: afwegingskader Klantwaarde 04-07-2024
[74] Nota Fundamentele Transformatie Dienstverlening: afwegingskader Klantwaarde 04-07-2024
[75] De vier klantbeloften zijn een doorvertaling van de vier tussendoelen van compliance geformuleerd vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. De vier klantbeloften zijn:
- Snel en correct geholpen (afgeleid van 'Adequaat geholpen')
- Weten waar u aan toe bent (afgeleid van 'Informeren')
- Zo gemakkelijk mogelijk (afgeleid van 'Gemak')
- Iedereen een eerlijke bijdrage (afgeleid van 'Corrigerend optreden')

[76] Nota Fundamentele Transformatie Dienstverlening Afwegingskader Klantwaarde (juli 2024)

telefoonnummers. Zo is er voor burgers met vragen over schenken en schenkbelasting nu de BelastingTelefoon Schenken.

Doelgroepenaanpak voor ondernemers: starten en stoppen

Voorlichting voor startende ondernemers was al onderdeel van het dienstverleningspalet van de Belastingdienst maar is in de huidige onderzoeksperiode verder doorontwikkeld. Voor startende ondernemers is er via de website 'goede start Belastingdienst'[77] uitgebreide informatie beschikbaar over alle aspecten van het beginnen van een eigen bedrijf, zijn er hulpbronnen beschikbaar zoals factsheets en toolkits, kan men zich inschrijven voor webinars aangaande startersvoorlichting en vragen stellen via de livechat functionaliteit. Ook kunnen startende ondernemers een startersgesprek aanvragen. Dit betreft een afspraak door middel van videobellen met een startersvoorlichter van de Belastingdienst die vragen diepgaander kan beantwoorden dan via andere kanalen mogelijk is.

Box: Doeltreffendheid Campagne Startende Ondernemers (2023)[78]

De dienstverlening

Startende ondernemers en kleine ondernemers weten niet altijd wat de belastingregels zijn en welke regelingen voor hen gelden. De Belastingdienst wil startende ondernemers zo goed mogelijk helpen om het aantal onjuiste aangiften te beperken en aangifte- en betalingsverzuim te voorkomen. Daarom voerde de Belastingdienst een campagne uit om de doelgroep startende en kleine ondernemers te informeren waar zij informatie kunnen vinden. De campagne wil het gebruik van de content op de volgende twee hulpmiddelen stimuleren onder deze startende ondernemers: www.belastingdienst.nl/starters en www.belastingdienst.nl/ondernemerscheck. De campagne maakte gebruik van online display, social media, PR, direct mailing, search, en voor startende ondernemers ook radio. Ook zijn betaalde zoekwoorden ingezet. De campagne heeft als doel om startende ondernemers te motiveren om gebruik te maken van deze hulpmiddelen, zodat zij op de hoogte zijn van de regels. De campagne was gericht op kleine ondernemers (tot 10 werknemers in dienst) en startende ondernemers (zelfstandigen die korter dan 3 jaar geleden zijn gestart en die (deels) zelf verantwoordelijk voor hun belastingzaken zijn).

Onderzoeksopzet

Het effectonderzoek richtte zich op kleine en startende ondernemers. Als uitkomstmaten werden gehanteerd: het kennisniveau van startende ondernemers, het aantal bezoekers op de landingspagina en de herkenning en waardering van de campagne. De evaluatie is uitgevoerd door een onderzoeksbureau. Het onderzoeksbureau benaderde kleine en startende ondernemers uit het eigen panel tijdens een kwantitatieve voormeting en nameting (respons kleine ondernemers: 349 voormeting, 331 nameting; respons startende ondernemers: 310 voormeting, 307 nameting).

Lessen over doeltreffendheid

De evaluatie trekt de volgende conclusies over de doeltreffendheid van de campagne:

[77] www.goedestartbelastingdienst.nl
[78] Gebaseerd op Campagne effectonderzoek Belastingdienst ondernemers - startende ondernemers + kleine ondernemers dvj insights (2023).

- De meeste startende ondernemers vinden het belangrijk om zich goed voor te bereiden op zijn of haar belastingzaken. Dit aandeel is significant toegenomen, hiermee is een doelstelling van de campagne behaald.
- Zeven op de tien starters geven aan het belangrijk te vinden om tips en hulpmiddelen van de Belastingdienst te gebruiken bij zijn of haar belastingzaken. De doelstelling van de campagne was om dit op korte termijn te laten toenemen, de campagne heeft dit niet weten te realiseren.
- Tijdens de campagneperiode ligt het aantal websitebezoeken sterk hoger dan buiten de campagneperiode.
- De algehele campagne wordt beter herkend dan een gemiddelde Rijksoverheidscampagne zonder TV-inzet.
- De algehele campagne en online video in het algemeen worden door de startende ondernemers positief beoordeeld.

De aanbevelingen zijn gericht op het verbeteren van een volgende campagne voor startende ondernemers. Het onderzoek geeft geen inzicht in de klantbeleving van de dienstverlening.

Naast de voorlichting voor startende ondernemers is tijdens de onderzoeksperiode ook gerichte voorlichting ontwikkeld voor ondernemers die hun bedrijf willen beëindigen. Via de website van de Belastingdienst kunnen zij informatie vinden over de stappen die nodig zijn om hun onderneming te stoppen. Daarnaast bevat de website doorverwijzingen naar hulpbronnen, zoals Geldfit, voor ondersteuning bij schulden, en diverse tools die samen met de Kamer van Koophandel zijn ontwikkeld.

3.3.4 Tussenconclusie

Ten aanzien van de vraag in hoeverre er sprake is van een ontwikkeling naar meer vraaggerichte dienstverlening in de periode 2020 – 2024 kan gesteld worden dat er stappen zijn gezet op dit gebied en dat het dienstverleningspalet is uitgebreid ten opzichte van 2015 – 2019. Hierbij is voor een deel van de nieuwe dienstverleningsactiviteiten aantoonbaar en expliciet aandacht geweest voor het beter aansluiten bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs door middel van behoefteonderzoek en of klantreisonderzoek in de ontwikkelfasen van verschillende nieuwe dienstverleningsactiviteiten. Bijvoorbeeld bij de uitbreiding van het balienetwerk met het doel beter aan te sluiten bij de behoeften van burgers. Het doen van behoefte- of klantreisonderzoek voorafgaand het (door)ontwikkelen van (nieuwe) dienstverleningsactiviteiten is echter geen gestandaardiseerde processtap bij het (door)ontwikkelen van dienstverleningsactiviteiten voor zover het onderzoeksteam heeft kunnen vaststellen. Ook is er ingezet op het verbeteren van klantsignaalmanagement onder andere met het doel knelpunten in de dienstverlening sneller te signaleren en op te lossen.

Daarnaast, zoals uiteengezet in paragraaf 3.2.3 is er door een groter aanbod van digitale en persoonlijke dienstverlening en de eerste stappen op het gebied van selfservice ook meer keuze voor burgers en bedrijven om een kanaal en vorm van dienstverlening te kiezen die aansluit bij hun behoeften. Tegelijkertijd is een deel van het dienstverleningspalet dat ook voor 2020 al aangeboden werd ook te bezien als vraaggerichte dienstverlening die voortkomt uit door de Belastingdienst gesignaleerd behoeften van specifieke doelgroepen. Bijvoorbeeld de startersvoorlichting of het Serviceteam nabestaanden van de BelastingTelefoon.

3.4 Klantcentrisch: meer proactieve dienstverlening?

Een andere vraag die de Belastingdienst het onderzoeksteam heeft voorgelegd is of er in de periode 2020 – 2024 een verschuiving zichtbaar is in dienstverlening naar meer aanbod aan proactieve dienstverlening in plaats van reactieve dienstverlening. Dit in licht van de context van de fundamentele transformatie van de dienstverlening naar klantcentrisch werken waarvan zowel vraaggerichte dienstverlening (reactief) als proactieve dienstverlening elementen zijn. Hieronder gaan wij daarop nader in aan de hand van een aantal nieuw ontwikkelde proactieve dienstverleningsactiviteiten.

3.4.1 Proactief signalen oppakken: eerder en gerichter hulp bieden aan belastingplichtigen die in de problemen dreigen te komen

Er is in de onderzoeksperiode door de Belastingdienst geïnvesteerd in het ontwikkelen van een aanpak waarbij er eerder en gerichter hulp wordt aangeboden aan burgers die in de fiscale problemen dreigen te komen. Dit hangt eveneens samen met de zogeheten POK-middelen. Het programma Vroegsignalering is erop gericht burgers te bereiken en helpen voordat hun situatie escaleert en zij in fiscale problemen komen. In andere woorden voordat zij zelf contact opnemen met de Belastingdienst omdat zij in de problemen zijn geraakt. Het doel van vroegsignalering is dan ook om geëscaleerde Stella-casussen op den duur te voorkomen en vroegtijdig maatwerk behoeften te signaleren.

Vroegsignalering: het contactkaartje

In 2023 is er in kader van het Programma Vroegsignalering een pilot met proactieve communicatie uitgevoerd. Het gaat daarbij om het versturen van zogeheten contactkaartjes aan 'veelverzuimers'. Veelverzuimers zijn burgers die meerdere jaren geen of te late inkomstenbelasting aangifte (aangifte IH) deden waarvan het telefoonnummer niet bij de Belastingdienst bekend is en die niet reageren op herinneringsbrieven en aanmaningen. De Belastingdienst verstuurde daarom contactkaartjes naar burgers om weer met hen in contact te komen. Op het contactkaartje staat een persoonlijke boodschap van medewerker Melissa met uitleg dat de Belastingdienst graag in contact komt om te helpen met belastingzaken en een speciaal telefoonnummer. De effecten van de pilot zijn in een evaluatieonderzoek onderzocht, zie de box hieronder. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het contactkaartje drempelverlagend werkt voor het stellen van hulpvragen en dat het bereik van het contactkaartje groter is dan alleen de ontvanger en bijvoorbeeld ook gezinsleden en collega's bereikt. Ook helpt het contactkaartje bij het creëren van een positiever imago voor de Belastingdienst. [79]

Box: Doeltreffendheid Contactkaartje Veelverzuimers (2023/2025)[80]

De dienstverlening

Het programma Vroegsignalering voerde in 2023 een experiment uit met het versturen van een contactkaartje als uitbreiding van het interactiepalet (naast de bestaande benadering 'proactief/outbound bellen'). Het contactkaartje is een persoonlijk kaartje met daarop de uitnodiging om contact op te nemen met de Belastingdienst. Het doel is om meer proactief hulp

[79] Belastingdienst (2023). Evaluatie van de pilot 'contactkaartje richting veelverzuimers IH'
[80] Gebaseerd op twee onderzoeken Evaluatie van de pilot 'contactkaartje richting veelverzuimers IH'. Project KAA (kaartje) en Evaluatie van de vervolgpilot (versie 2.0) verzuim IH, beiden door het Programma Vroegsignalering.

te bieden aan binnenlandse belastingplichtigen die, ondanks de uitnodiging tot het doen van aangifte, de herinnering én aanmaning, verzuimen (tijdig) hun aangifte inkomstenbelasting in te dienen.

De vervolgpilot in 2024 is een verdieping op de eerste pilot in 2023, met een doorontwikkeling van het kaartje en een bredere en grotere interventiegroep. Het kaartje werd in de vervolgpilot niet naar één maar naar twee groepen burgers gestuurd: burgers waarvan de Belastingdienst geen telefoonnummer heeft (net als in 2023), en burgers waarvan de Belastingdienst wel een telefoonnummer heeft en die ook al zijn benaderd met de outbound belactie tijdige aangifte inkomstenbelasting.

De pilots richtten zich specifiek op veelverzuimers: belastingplichtigen waarbij sprake is van één of meerdere jaren verzuim, omdat zij hun aangiftes inkomstenbelasting niet of niet tijdig hebben ingediend. In 2023 ontvingen 1.500 burgers een contactkaartje, en bestond de controlegroep (die geen kaartje heeft ontvangen) uit 726 personen. In 2024 hebben 7.500 burgers een contactkaartje ontvangen en bestond de controlegroep uit 2.355 burgers.

Onderzoeksopzet
De onderzoeken zijn uitgevoerd door het programma Vroegsignalering. De opzet is een randomised controlled trial (RCT). Onderzocht is of het contactkaartje van toegevoegde waarde is als aanvullend proactief communicatiemiddel in het interactiepalet van directie Particulieren. Centraal stonden de vragen welke invloed het contactkaartje heeft op het doen van aangifte en welke invloed het contactkaartje heeft op het opnemen van contact met het speciale telefoonnummer van de Belastingdienst.
In 2023 is van 100 burgers die contact hebben gehad via het speciale telefoonnummer de reactie vastgelegd door de medewerkers van Dienstverlening. Ook in 2024 is de reactie van burgers die telefonisch contact hadden met de Belastingdienst vastgelegd door medewerkers.

Lessen over doeltreffendheid
In 2023 waren er in de totale interventiegroep van 1.500 burgers (3e, 4e en 5e verzuimers die een contactkaartje hebben ontvangen), relatief meer burgers die (minimaal één) aangifte hebben gedaan (17%), dan in de controlegroep (15% van de 726 burgers). Daarmee lijkt er een positief effect van het contactkaartje op het doen van aangifte. Het verschil tussen interventie- en controlegroep is echter niet significant. Voor de burgers die afstevenen op het 5e verzuim is het effect het grootst. Het is de enige uit de drie interventiesubgroepen waarbij sprake is van een significant verschil tussen de interventie- en controlegroep. Het contactkaartje zorgt er bij deze groep dus voor dat er meer aangifte wordt ingediend. Aangezien deze groep zeer moeilijk bereikbaar is, beschouwen de onderzoekers het als een groot succes dat het contactkaartje bij deze groep aanslaat. Uit de kwalitatieve analyse komt naar voren dat het contactkaartje drempelverlagend werkt voor de burger om een hulpvraag te stellen.

In 2024 heeft 30,4% uit de interventiegroep (minimaal één) aangifte gedaan, wat marginaal significant verschilt van de controlegroep (23,5%, n = 279). Burgers die het kaartje hebben ontvangen en in contact treden door te bellen met het speciale telefoonnummer (op het kaartje) ervaren dit over het algemeen als een positieve handreiking. Uit de lerende analyse – de rode draad naar aanleiding van de verhalen - komen vijf lessen naar voren: 1. Het contactkaartje is een goede (aanvullende) reminder voor persoon zelf én omgeving; 2. Het contactkaartje verlaagt de drempel om contact te zoeken (en dat geeft opluchting); 3. Het contactkaartje maakt bewust van aangifteplicht en beschikbare hulpaanbod; 4. Het contactkaartje kan een prikkel zijn

om in beweging te komen zodra daar de mentale ruimte voor is; 5. Het contactkaartje geeft de Belastingdienst een ander gezicht (ten opzichte van het vertrekpunt van de burger).

De onderzoekers van het programma Vroegsignalering concluderen dat het contactkaartje zeker van toegevoegde waarde is als extra proactief communicatiemiddel in het interactiepalet voor directie Particulieren voor handhaving op aangifteverzuim inkomstenbelasting.

Vroegsignalering: opleiding en signaalmodel

Om signalen van burgers en ondernemers die in de knel zitten te herkennen zijn er twee instrumenten ontwikkeld: een opleiding vroegsignalering en een signaalmodel. De **opleiding vroegsignalering** is gericht is op het vroeg herkennen van burgers in kwetsbare situaties en het ontwikkelen van vaardigheden om passende hulp te bieden. De opleiding Vroegsignalering is ontwikkeld en getest in pilots 2021 -2022 met positieve resultaten. Oorspronkelijk was de opleiding voornamelijk gericht op medewerkers van de directie Particulieren maar later is de opleiding uitgebreid naar andere directies zoals MKB. In 2021 is daarnaast gestart met de ontwikkeling van een **signaalmodel vroegsignalering**, een model dat op basis van verschillende indicatoren burgers identificeert die het risico lopen om in de fiscale problemen te raken.[81] In 2023 was het signaalmodel volledig ontwikkeld. Het signaalmodel heeft echter vertraging opgelopen door het Data Protection Impact Assessment (DPIA).[82]

3.4.2 Proactieve communicatie: aandacht voor niet-naleven en het ongewild niet-gebruik van fiscale rechten

Onderdeel van de handelingsperspectieven van Ernst & Young was om burgers en bedrijven ook proactief met gerichte informatie en begeleiding te benaderen. In de onderzoeksperiode heeft dit onder andere geleid tot de ontwikkeling en implementatie van proactieve handhavingscommunicatie.

Box: Doeltreffendheid belactie tijdige aangifte (2023)[83]

De dienstverlening

Met de outbound belactie tijdige aangifte wil directie Particulieren (hierna Particulieren) voorkomen dat burgers die een aangifteplicht hebben, dreigen te verzuimen een aangifte te doen en een verzuimboete opgelegd krijgen. Het doel van de outbound belactie is daarom zoveel mogelijk burgers die aangifte hadden moeten doen (aangifteplichtigen), te bereiken voor het einde van de aanmaningstermijn en deze burgers ertoe te zetten tijdig aangifte te doen waarmee zij een verzuimboete voorkomen.

De populatie bestaat uit iedereen die onder Particulieren valt, waarvan een telefoonnummer beschikbaar is én voor de initiële inleverdatum geen aangifte hebben gedaan, ondanks de uitnodiging voor het doen van aangifte die zij ontvingen. De belactie dient dus als extra attendering naar burgers om tijdig aangifte te doen en daarmee een verzuimboete te voorkomen.

[81] Blauw Research (2021) Vroegsignalering fase 1. Blz. 1
[82] Het onderzoeksteam heeft geen informatie waaruit op te maken is of het signaalmodel inmiddels in gebruik is.
[83] Gebaseerd op intern onderzoek door de Belastingdienst 'Evaluatie outbound belactie tijdige aangifte IH 2023'

Aan de telefoon werd de volgende tekst aan de burger gegeven: 'Uit onze gegevens blijkt dat we uw aangifte Inkomstenbelasting nog niet hebben ontvangen. Klopt het dat u deze nog niet heeft ingediend? Wij willen voorkomen dat u daardoor mogelijk een boete opgelegd krijgt, vandaar dit telefoontje. Misschien bent u de aangifte vergeten? Of misschien vindt u het prettiger met onze hulp de aangifte in te vullen?' Bij de sms luidde de tekst: 'Al aangifte inkomstenbelasting 2023 gedaan? Bedankt! Nog niet? Doe het zsm en voorkom een verzuimboete. Vragen of hulp nodig? Bel 0800-0543. De Belastingdienst.'

Onderzoeksopzet

Deze actie is geëvalueerd met als doel inzicht te krijgen in de effectiviteit van het proactief bellen, Sms-bericht of contactkaartje sturen ter voorkoming van aangifteverzuim. Centrale vragen die in het onderzoek werden beantwoord, zijn:

1. Hoe effectief is het proactief benaderen in de vorm van bellen of sms-bericht ter voorkoming van een verzuimboete bij burgers die niet tijdig aangifte inkomstenbelasting hebben gedaan?
2. Hoe effectief is het versturen van een contactkaartje, als na bellen en/of sms-bericht geen aangifte ontvangen is, ter voorkoming van een verzuimboete bij burgers die niet tijdig aangifte inkomstenbelasting hebben gedaan?

Het onderzoek – dat door de Belastingdienst zelf is uitgevoerd - vergelijkt (op basis van bestandsanalyse) de ontvangen aangiften van de groep die is bereikt met de belactie met de groep die niet is bereikt. De uitkomstmaat was de mate waarin tijdig aangifte werd gedaan.

Lessen over doeltreffendheid

De evaluatie geeft de volgende conclusies:

- De outbound belactie tijdige aangifte is van toegevoegde waarde om burgers alsnog tijdig hun aangifte in te laten dienen en daarmee een verzuimboete te voorkomen.
- Ook een sms-bericht blijkt effectief.
- De groep burgers die na een belpoging en/of een sms-bericht geen aangifte indienden, ontving een contactkaartje. Met dit kaartje werd de burger uitgenodigd zelf contact met de Belastingdienst op te nemen middels een rechtstreeks telefoonnummer dat binnenkwam bij medewerkers van Dienstverlening. Het verschil tussen wel/geen contactkaartje sturen na de belactie is statistisch significant. Het contactkaartje zorgde ervoor dat meer mensen die Particulieren al meerdere keren heeft geprobeerd te bereiken alsnog in actie kwamen.

De evaluatie geeft aanbevelingen voor de volgende outbound actie.

Proactieve handhavingscommunicatie: nu ook wijzen op rechten

In de periode 2015- 2019 verstuurde de Belastingdienst zogeheten pro memorie-brieven (PM brieven) aan burgers die mogelijk hun belastingaangifte verkeerd hadden ingevuld met de uitnodiging om de fout te herstellen door een nieuwe belastingaangifte te doen. PM-brieven zijn zodoende gericht op het nakomen van verplichtingen door burgers en worden verstuurd en worden doelgericht ingezet.

In de huidige onderzoeksperiode heeft de Belastingdienst gewerkt aan het verbeteren van geldteruggaafbrieven aan burgers . Het gaat om burgers die niet aangifteplichtig zijn maar wel recht hebben op een belastingteruggave. Het is de Belastingdienst wettelijk niet toegestaan om deze belastingteruggaven uit eigen beweging (ambtshalve) uit te betalen. In de geldteruggaafbrief worden burgers daarom uitgenodigd om toch belastingaangifte te doen ook al zijn ze hiertoe niet verplicht zodat zij het bedrag waar zij recht op hebben kunnen ontvangen.

Ook aan bedrijven wordt soortgelijke proactieve handhavingscommunicatie gestuurd waarin zij bijvoorbeeld worden gewezen op aftrekposten waar zij recht op hebben.

Box: Doeltreffendheid handhavingscommunicatiebrief Inkomensverklaring kwalificerend buitenlands belastingplichtigen (2021)[84]

De dienstverlening
Jaarlijks heeft het Kennis- en Expertisecentrum Buitenland te maken met grote groepen belastingplichtigen uit verschillende landen die aangeven kwalificerend buitenlands belastingplichtig te zijn, maar vervolgens niet of pas in de bezwaarfase de vereiste inkomensverklaring indienen. Dit leidt tot veel correcties en vertraging in het proces van het behandelen van de aangiften. Om deze belastingplichtigen te stimuleren de inkomensverklaring tijdig in te dienen is een handhavingscommunicatiebrief (HHC-brief) ingezet.

Onderzoeksopzet
Er is een experiment gedaan of het sturen van een dergelijke brief leidt tot meer tijdig ingediende inkomensverklaringen door kwalificerend buitenlands belastingplichtigen, dit zijn 6.967 buitenlands belastingplichtigen waarvan de Belastingdienst aanneemt dat zij over 2021 de inkomensverklaring buitenland in moeten dienen en die in voorgaande jaren ten minste twee keer eerder zijn gerappelleerd om de inkomensverklaring. Aselect is de populatie van kwalificerend buitenlands belastingplichtigen over twee groepen verdeeld. De ene groep (het grootste deel) ontving de handhavingsbrief. De andere groep ontving de brief niet. Door het aantal ingediende inkomensverklaringen tussen de groepen te vergelijken is de effectiviteit van de brief op kwantitatieve wijze onderzocht. Het onderzoek is uitgevoerd door Vaktechniek van de Belastingdienst.

Lessen over doeltreffendheid
De HHC-brief heeft een positief effect op het indienen van aangiften. Het positieve effect van de 'inkomensverklaring buitenland brief' laat zien dat het attenderen van buitenlandse belastingplichtigen op de inkomensverklaring werkt om het tijdig indienen ervan te stimuleren. De brief leidt tot een geschatte toename in het aantal ingediende aangiften van 51 naar 57%. De brief leidt bovendien tot een toename van het aantal ingediende inkomensverklaringen, met een geschatte toename van 63 naar 70%. Nadere analyse laat zien dat het effect zowel voor Duitsland (toename van 60 naar 69%) als voor Polen (toename van 68 naar 73%) geldt.
Echter, voor de belastingplichtigen in Roemenië lijkt de huidige brief niet te werken. Daarbij beschrijven de onderzoekers dat de brief voor Polen in het Pools is vertaald, de Roemenen ontvingen een Engelse brief. Mogelijk zou een in het Roemeens vertaalde brief beter werken. Aanbevelingen geven verbetermogelijkheden voor het herhalen van de handhavingscommunicatiebrief in de toekomst.

3.4.3 Tussenconclusie

Ten aanzien van de vraag of er in de periode 2020 – 2024 een verschuiving zichtbaar is in dienstverlening van de Belastingdienst naar meer proactief in plaats van reactief, kan gesteld worden dat er serieuze stappen zijn gezet op het gebied van proactieve dienstverlening met de

[84] Gebaseerd op onderzoek van de Belastingdienst, Effectmeting HHC brieven (2021)

ontwikkelingen op het gebied van vroegsignalering en het uitbreiden van proactieve communicatie. Daarnaast is er in de onderzoeksperiode ook veel nieuwe vraaggerichte dienstverlening ontwikkeld, een vorm van reactieve dienstverlening. Er is dus zowel meer aanbod aan reactieve dienstverlening als proactieve dienstverlening gekomen in de onderzoeksperiode. Het is dus de vraag of er echt van een verschuiving te spreken is of dat het eerder zo is dat beide vormen van dienstverlening complementair zijn aan elkaar en dat het aanbod van reactieve en proactieve diensten nu beter in verhouding is met elkaar.

Daarnaast is een deel van het dienstverleningspalet dat ook voor 2020 al bestond terugblikkend door de bril van klantcentrische dienstverlening ook te typeren als proactief. Een in het oog springend voorbeeld daarvan is de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA) maar ook de PM-brieven had de Belastingdienst al in zijn palet. Het begrip proactief is dan ook niet nieuw binnen de Belastingdienst maar was ook in de periode 2015 – 2019 al een belangrijk kernbegrip in de voorgaande handhavingsstrategie[85]. Proactief werd toen als het tegenovergestelde van 'reactief' handelen gezien en als volgt gedefinieerd:

> *Een ander kernbegrip is '**proactief**'. De Belastingdienst wil zo opereren dat fouten worden voorkomen in plaats van ze achteraf te moeten herstellen. Processen dienen zo te zijn ingericht dat zaken in één keer goed gaan en dat ze 'digitaal zijn waar het kan/moet.*[86]
>
> *De Belastingdienst probeert hierbij proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te zijn.*[87]

Van belang om op te merken is dus dat de verandering in de onderzoeksperiode 2020-2024 is dat proactieve dienstverlening nu als onderdeel van klantcentrische dienstverlening en breder het klantcentrisch werken wordt gezien en gedefinieerd binnen de Belastingdienst.

Het recente evaluatieonderzoek van de Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie[88] - over de aanpak en opzet van klantcentrisch werken binnen de Belastingdienst – concludeert dat er binnen de Belastingdienst betekenisvolle resultaten zijn geboekt, maar dat er ook uitdagingen zijn voor de borging van klantcentrisch werken. De Belastingdienst worstelt met structurele en culturele barrières die klantgericht werken bemoeilijken. De gesignaleerde kernproblemen zijn bestuurlijke fragmentatie, de mandateringsstructuur in het algemeen, onvoldoende sturing, randvoorwaarden die niet of nauwelijks zijn ingevuld en een inconsistent beeld van klantgericht werken. Daarnaast gebruiken de betrokkenen binnen de Belastingdienst de term klantcentrisch werken en klantwaarde niet eenduidig en hebben ze het vaker over dienstverlening, klantgericht werken of werken vanuit een klantgericht perspectief. Oplossingsrichtingen voor een betere borging liggen, aldus Rijksorganisatie ODI, in een sterkere bestuurlijke verankering, mandatering, een cultuurverandering die klantgericht werken centraal stelt en het invoeren van concrete sturingsmechanismen. Initiatieven die binnen doelgroepdirecties worden ontplooid, kunnen bovendien beter met elkaar verbonden en gebundeld worden.

---

[85] Handhavingsstrategie Belastingdienst 2017.
[86] Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.
[87] Uitvoerings- en Handhavingsstrategie. Blz. 7
[88] Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie (ODI) (2025) Van ernaast naar erin. Klantgericht werken in het hart van de operaties brengen. Blz. 7

3.5 Reflectie en aanknopingspunten

De Belastingdienst heeft in 2020-2024 aanzienlijke inspanningen geleverd en vooruitgang geboekt richting klantcentrischer dienstverlening. De uitbreiding van zowel persoonlijke als digitale diensten, de focus op specifieke doelgroepen en de proactieve benaderingen zijn interessante ontwikkelingen. Tegelijkertijd laat deze evaluatie zien dat de fundamentele transformatie naar klantcentrisch werken nog in volle gang is en belangrijke elementen nog ontbreken of onvoldoende zijn geborgd. De uitdaging voor de komende jaren is om van losse instrumenten naar een geïntegreerd systeem te komen, van projecten naar cultuur, en van goede bedoelingen naar structurele borging in alle processen en besluitvorming van de organisatie.

Een relevant element van vraaggerichte dienstverlening is dat deze wordt (door)ontwikkeld op basis van patronen in specifieke vragen en geïdentificeerde behoeften van burgers en bedrijven. Voor zover bekend bij het onderzoeksteam vindt dit niet structureel plaats als een gestandaardiseerde processtap bij de (door)ontwikkeling van dienstverleningsactiviteiten. Het behoefteonderzoek gebeurt incidenteel. Aan ideeën schort het niet, maar projecten worden maar weinig opgevolgd. Positief is bijvoorbeeld dat bij veel nieuwe initiatieven evaluaties worden uitgevoerd die laten zien wat wel en niet werkt. De dienstverleningsbus blijkt bijvoorbeeld gewaardeerd maar weinig bekend en de steunpunten hebben aandachtspunten op het gebied van arbeidsomstandigheden. De cruciale vraag is echter: wat gebeurt er met deze lessen? Worden ze systematisch opgepakt en leiden ze tot aanpassingen? In de voor de evaluatie ter beschikking gestelde bronnen is dit niet gedocumenteerd.

Er wordt nog veel aanbodgericht gewerkt, want de interne beperkingen van de organisatie zijn dan bepalend voor het aanbod aan dienstverlening. Ook een belangrijk deel van de huidige vraaggerichte instrumenten dateert nog uit de periode dat de Belastingdienst vooral aanbodgerichte dienstverlening bood. Dus vóór de inzet van de fundamentele transformatie werden er instrumenten ontwikkeld en geïmplementeerd die nu in lijn blijken met de gewenste richting een meer vraaggerichte, klantcentrische organisatie. Daarnaast wordt er met het afwegingskader klantwaarde geëxperimenteerd en gepilot binnen de organisatie. Door klantwaarde in de toekomst structureel mee te nemen in besluitvorming en prioritering, kan de Belastingdienst een belangrijke stap zetten in haar klantcentrische dienstverlening. De belangrijkste ingrediënten hiervoor zijn de gedeelde definitie van klantwaarde, de gestructureerde wijze om de klantwaarde te bepalen en integratie in bestaande prioriteringsprocessen. Een dergelijke werkwijze zorgt voor focus op de behoeften van burgers en ondernemers en stelt de organisatie in staat om bewuste keuzes te maken die bijdragen aan een betere klantbeleving.

Het onderzoek laat zien dat de Belastingdienst de concepten van klantcentrisch werken begrijpt en vertaalt naar beleid en projecten. Maar klantcentrisch werken is meer dan een verzameling projecten - het is ook een cultuurverandering waarvoor centrale regie belangrijk is om succesvolle verandering te bewerkstelligen. De vraag is of die cultuurverandering ook daadwerkelijk doordringt tot alle lagen van de organisatie. Te meer omdat, zoals in hoofdstuk 2 wordt geconcludeerd, er geen sprake is van centrale regie op de dienstverlening. Symptomatisch is dat veel "oude" instrumenten uit de periode 2015-2019 nu terugblikkend als "proactief" of "vraaggericht" worden gelabeld (zoals de VIA of PM-brieven). Dit suggereert dat sommige elementen van klantgerichte dienstverlening altijd al aanwezig waren, maar binnen een ander paradigma functioneerden.

De onderzoeksvraag over de mate waarin de principes van goede dienstverlening de ontwikkeling van dienstverlening beïnvloeden en de vraag over de programma's en meerjarige trajecten die zijn ingezet zijn moeilijk te beantwoorden omdat er vooral bottom up initiatieven zijn ontplooid die niet geleid zijn vanuit een centraal kader. Deze vragen kunnen we daarom op basis van het beschikbare materiaal niet beantwoorden. We constateren wel dat het belangrijkste programma dat de afgelopen jaren ging over dienstverlening de fundamentele transformatie is geweest, maar dit is geen onderwerp van het onderhavige onderzoek.

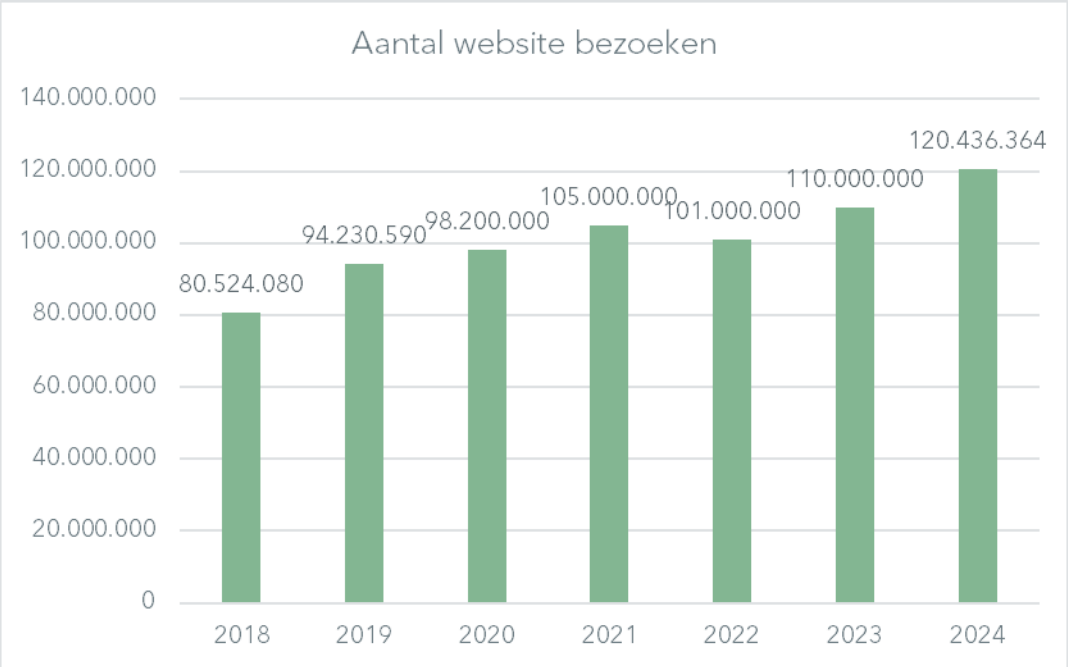
Cijfermatige reflectie op dienstverlening

In dit hoofdstuk bespreken we de cijfermatige reflectie op dienstverlening. In het tweede hoofdstuk van dit rapport is de beleidstheorie besproken. De Belastingdienst brengt enkele trends in kaart om de ontwikkeling van het gebruik, de uitgaven, de waardering en de uitgaven van en aan dienstverlening te monitoren. Het idee hierachter om eventueel bij te kunnen sturen indien dat nodig is. De beleidstheorie veronderstelt dat een verhoging van de input van mensen en middelen leidt tot een verandering in de uitvoering van dienstverlening, wat op zijn beurt de prestaties van dienstverlening beïnvloedt (de output). Dit zorgt voor een verandering in outcome, oftewel, de realisatie van de tussendoelen, belastingmoraal en vertrouwen in de Belastingdienst. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een verandering in de compliance.

Hieronder gaan we in de eerste paragraaf in op de trends in het gebruik van dienstverlening. In de tweede paragraaf bespreken we de trends in de waardering door burgers, bedrijven en fiscaal dienstverleners. Dit doen we aan de hand van de Fiscale Monitor, de dienstverleningsmonitor en het continu klanttevredenheidsonderzoek (CKTO). Vervolgens bespreken we in de derde paragraaf de trends in de uitgaven aan interactie. In de vierde paragraaf kijken we naar de trends in de realisatie van compliance (zoals de beleidstheorie veronderstelt). We sluiten af in de vijfde paragraaf met een reflectie.

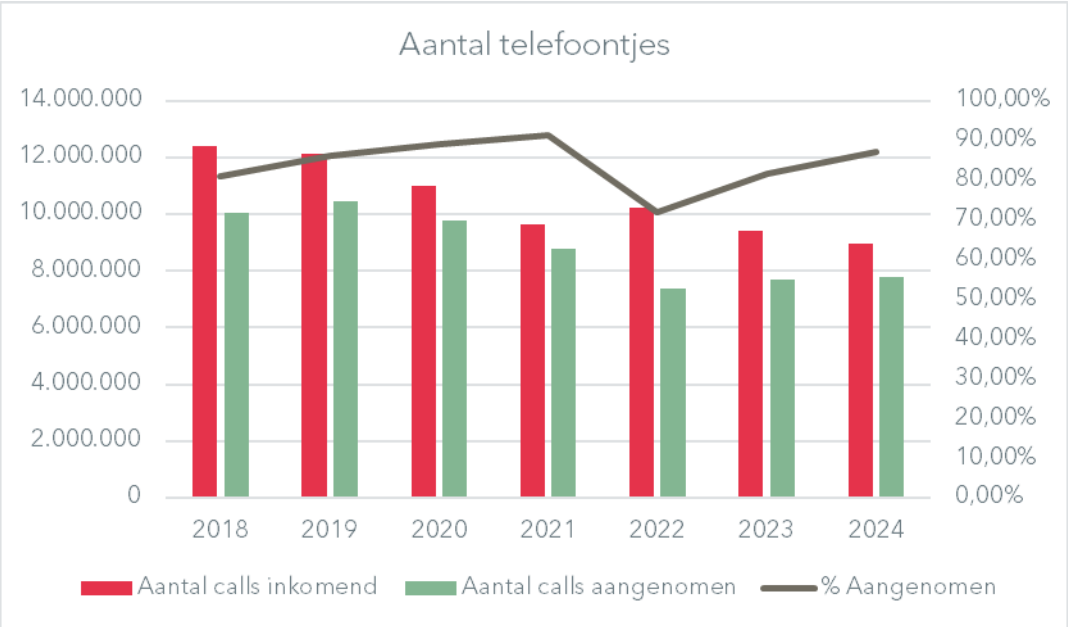
4.1 Trends in gebruik van dienstverlening

In deze paragraaf worden enkele trends besproken over het gebruik van dienstverlening. Ten eerste heeft het aantal websitebezoeken een stijging doorgemaakt in de periode tussen 2018 en 2024. Hier gaat het ook om Toeslagen en Douane. De Belastingdienst heeft geen onderzoek gedaan naar verklaringen voor deze stijging, maar uit gesprekken blijkt dat de Belastingdienst het zelf aannemelijk vindt dat dit het gevolg is van actualiteiten, zoals de Toeslagenaffaire en Box 3 enerzijds en kanaalsturing en verdere digitalisering anderzijds.



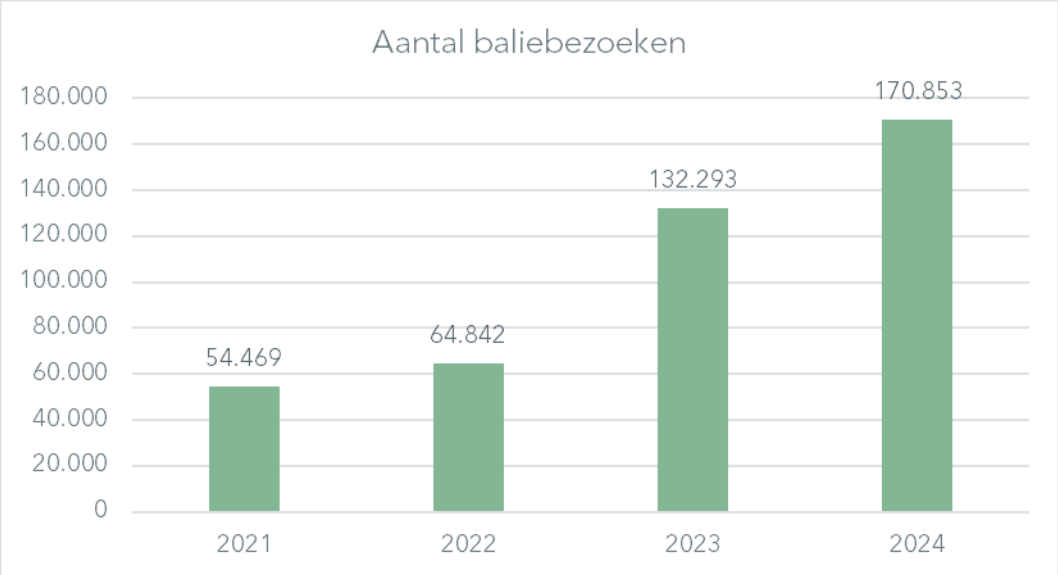
Ten tweede is zichtbaar dat het aantal telefoontjes is afgenomen. Op de volgende pagina is in het rood het aantal inkomende telefoontjes per jaar zichtbaar; in het groen is het aantal aangenomen telefoontjes weergegeven. Dit aantal kan links in de figuur worden afgelezen. Om de verhouding tussen het aantal inkomende calls en aangenomen calls inzichtelijk te maken, geeft de grijze lijn het percentage telefoontjes dat is aangenomen weer. Het bijbehorende percentage kan rechts in de figuur worden afgelezen. In 2022 is er een daling van het aantal aangenomen telefoontjes.

De Belastingdienst geeft aan dat zij actief heeft ingezet op het beter en sneller helpen van burgers en ondernemers via digitale kanalen. Zo wordt het volgens de Belastingdienst eenvoudiger om zelf zaken te regelen, en is bellen vaak niet meer nodig. Voorbeelden hiervan zijn het overzicht betalen en ontvangen, de nieuwe functionaliteit in de Toeslagen app en het digitaal kunnen maken van een balieafspraak. Of die inzet daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de daling van het aantal inkomende telefoontjes (de rode balken in de figuur) is niet bekend. De daling van het aandeel aangenomen telefoontjes in 2022 (de dip in de grijze lijn die boven de balken is afgebeeld) is volgens de Belastingdienst te verklaren door hoog ziekteverzuim en grote uitstroom van medewerkers. De bezetting van de BelastingTelefoon was daardoor dat jaar niet op orde en dit vertaalde zich naar een lagere bereikbaarheid. Als de bereikbaarheid laag is, bellen mensen vaker terug met dezelfde vraag ('herhaalverkeer'). Dit verklaart volgende Belastingdienst de stijging van de rode balk in 2022 (het aantal inkomende telefoongesprekken).



Ten derde is in de grafiek hieronder het aantal baliebezoeken per jaar zichtbaar. De cijfers van 2020 ontbreken. Het valt op dat er een aanzienlijke stijging heeft plaatsgevonden. De Belastingdienst verklaart dat in 2021 en 2022 de dienstverlening alleen afspraken betrof op de fysieke balies op de kantoren van de Belastingdienst. De fysieke balies waren van maart 2020 tot augustus 2021 vanwege corona gesloten. Volgens de Belastingdienst is met het sluiten van de balies, de dienstverlening direct aan een transformatie begonnen om burgers van persoonlijke hulp te kunnen blijven voorzien. Hiervoor werd in die periode de telefonische balie geopend. Vanaf 2022 is in het kader van de POK gewerkt aan het verbeteren van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de dienstverlening. Onder andere door het verbreden van het dienstverleningspalet met videobellen, de opening van de steunpunten en de inzet van de dienstverleningsbus, de mogelijkheid om een online afspraak te plannen, het weer mogelijk

maken van bezoek zonder afspraak. Dit verklaart de aanzienlijke stijging van het aantal hulpverzoeken.



4.1.1 Intermezzo: gebruik initiatieven gefinancierd met middelen naar aanleiding van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)

Op basis van de beschikbare POK-verantwoordingsdocumenten kan een beeld worden geschetst van het gebruik van de verschillende dienstverleningsinitiatieven die met POK-middelen zijn gefinancierd in de periode 2021-2023. Inmiddels zijn de POK-gelden structurele middelen geworden en opgegaan in het reguliere budget. Volgens de Belastingdienst zijn de POK-middelen onder andere ingezet om de formatie van de BelastingTelefoon te verhogen met als doel het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid. De BelastingTelefoon, het meest gebruikte kanaal, verwerkte in 2021 8,7 miljoen inbound calls. Dat is aanzienlijk minder dan de prognose van 11 miljoen. Ook in 2022 bleef het aantal daadwerkelijke calls achter bij de prognose, met 7,4 miljoen calls tegenover de geprognosticeerde 10,5 miljoen. De Belastingdienst zelf verklaart dit lagere aantal inbound calls in 2022 door de lagere bereikbaarheid door problemen in de bezetting van de BelastingTelefoon (zoals beschreven in de vorige paragraaf). Na 2022 neemt de gerealiseerde bereikbaarheid van de BelastingTelefoon weer toe van 72% in 2022 naar 87% in 2024.[89] Naast de inbound calls werden in 2021 512.000 outbound calls gerealiseerd en 236.000 in 2022, waarbij de realisatie in beide jaren de doelstelling van 400.000 overtrof. Het aantal consult calls bedroeg 727.000 in 2021 en 502.000 in 2022.[90] Op het gebied van digitale dienstverlening werden concrete stappen gezet om de dienstverlening te moderniseren. In 2023 zijn zeven papieren formulieren gedigitaliseerd en werd het mogelijk gemaakt om vanaf het Overzicht Betalen en Ontvangen via iDEAL te betalen. Vanaf begin 2024 werd ook Digitaal Incasso Machtigen (DIM) beschikbaar gesteld voor de voorlopige aanslagen Inkomstenbelasting en Zorgverzekeringswet 2024.[91] Het Kennisnetwerk platform voor intermediairs, ontwikkeld om maatschappelijke dienstverleners te ondersteunen, bereikte gebruikers die het platform gemiddeld een 7,6 gaven in 2023. De website "Goedestart"

[89] Cijfers over gerealiseerde bereikbaarheid aangeleverd door C&F (december 2025).
[90] Verantwoording POK middelen Belastingtelefoon en Digitale dienstverlening (Deel II)
[91] Verantwoording POK bereikbaarheid klantsignalen en Digitale dienstverlening (Deel II)

voor startende ondernemers trok maandelijks circa 11.000 unieke bezoekers in 2023, een aanzienlijk bereik voor deze specifieke doelgroep.[92]

Het gebruik van Stella-teams maakt een groei door over de jaren. Het aantal Stella-casussen steeg van 1.513 in 2021 naar 2.264 in 2022 en verder naar 2.805 in 2023. Deze stijging wordt toegeschreven aan een combinatie van alle communicatie-uitingen, de opleiding Vroegsignalering, pilots Vroegsignalering en de armoedestijging in Nederland. Binnen de 2.805 casussen in 2023 betroffen 240 gevallen vroegsignalering, voornamelijk aangemeld via de speciaal ingerichte postbus Vroegsignalering door medewerkers die de opleiding hadden gevolgd. De opleiding Vroegsignalering zelf bereikte in 2023 circa 900 medewerkers, 100 meer dan de doelstelling van 800 per jaar. In 2024 zijn 1.524 medewerkers opgeleid. Dat is meer dan de verwachting van 1.000 medewerkers voor dat jaar. [93]

Het gebruik van persoonlijke hulp toont een gemengd beeld. In 2021 waren er vanaf de heropening op 1 juli (na sluiting door coronamaatregelen) 9.031 baliebezoeken, waarbij moet worden opgemerkt dat de balies pas vanaf september 2021 volledig open waren. Dit aantal steeg naar 34.361 in 2022. In 2023 werden 98.839 hulpverzoeken geregistreerd. Dit getal bevat niet alleen baliebezoeken maar alle typen hulpverzoeken inclusief video-belafspraken en proactieve contacten, maar niet de HUBA. De uitsplitsing voor 2023 laat zien dat er 62.417 afspraken aan de fysieke balie waren, 5.852 no-shows, 1.451 afspraken via de digitale balie (videobellen), 6.319 telefonische balie-afspraken en 22.800 proactieve contacten. Het totaal van 98.839 hulpverzoeken bleef echter achter bij de prognose van 173.000. De dienstverlening was eind 2023 beschikbaar op 21 Belastingdienstkantoren en 11 steunpunten, één steunpunt meer dan in 2022. De bekendheid van het dienstverleningsaanbod was met slechts 3% zeer laag, wat als belangrijke verklaring wordt gegeven voor het achterblijvende gebruik.[94] Het aantal hulpverzoeken is in 2024 sterk toegenomen naar 170.853 hulpverzoeken (inclusief HUBA). Het totaal van hulpverzoeken in 2024 exclusief HUBA 129.430 ligt lager dan de initiële prognose in de POK (250.000 hulpverzoeken exclusief HUBA). De oorzaak hiervoor is volgens de Belastingdienst zelf gelegen in een combinatie van een aantal factoren zoals het niet toekennen van de hiervoor benodigde fte, het geleidelijk aan openstellen van nieuwe steunpunten, recente start met videobellen, lage bekendheid van het dienstverleningsaanbod en een tekort aan inzetbare capaciteit.

Voor de specifieke doelgroep ZZP'ers werden in 2023 520 Stella-verzoeken van ondernemers in behandeling genomen, inbegrepen in het totaal van 2.805 Stella-casussen. MKB zag na het opstarten van de dwanginvordering van de Coronasteunmaatregelen een stijging van de vraag naar Stella-hulp. Via de samenwerking tussen de BelastingTelefoon en Geldfit, waarbij sinds mei 2023 de resultaten worden bijgehouden, hebben ondernemers Geldfit 1.251 keer online bezocht vanuit doorverwijzingen van de Belastingdienst. Van deze doorverwijzingen ontvingen 1.169 ondernemers telefonisch advies, waarbij ongeveer 75% daarvan vervolgstappen zette zoals het aanvragen van een betalingsregeling of schuldsanering. De website "Goedestart" specifiek voor startende ondernemers had gemiddeld 376 chatgesprekken per maand en 87 videobelafspraken per maand. De webinars "Goedestart" trokken richting de 2.000 deelnemers per keer.

---

[92] Verantwoording POK middelen doelgroep ZZP'ers (Deel II)
[93] Verantwoording POK Stella en Fysieke loketten (Deel II)
[94] Verantwoording POK Stella en Fysieke loketten (Deel II)

Het Transformatiebureau, opgericht om de fundamentele transformatie van de dienstverlening te ondersteunen, werkte aan verschillende initiatieven die indirect het gebruik beïnvloeden. In 2021 werden zeven doorbraakdossiers gedefinieerd en vond een eerste pilot plaats met de dienstverleningsmissie "Ondersteuning aan Nabestaanden". In 2022 werden drie nieuwe dienstverleningsmissies opgestart en vier nieuwe doorbraakdossiers benoemd.[95] Daarnaast werden in 2021 drie klantreizen succesvol afgerond en was de verwachting dat in 2022 zes klantreizen zouden worden uitgevoerd.

De overall trend laat een gemengd beeld zien waarbij sommige diensten achterbleven bij de oorspronkelijke prognoses, met name bij de fysieke loketten waar slechts 57% van het verwachte aantal hulpverzoeken werd gerealiseerd, terwijl andere diensten zoals de outbound calls juist de doelstellingen overtroffen. De verklaringen hiervoor variëren van later dan geplande openstelling van steunpunten, recente start met videobellen, lage bekendheid (3%) tot tekorten aan inzetbare capaciteit (met name bij de BelastingTelefoon). Tegelijkertijd zijn er ook positieve ontwikkelingen zichtbaar, zoals de groei in Stella-casussen, de succesvolle uitrol van de opleiding Vroegsignalering boven de doelstellingen, en de hoge participatiegraad (75%) bij doorverwezen ondernemers naar Geldfit. De structurele integratie van de POK-middelen in het reguliere budget vanaf 2024 maakt het monitoren van specifiek POK-gerelateerd gebruik voor toekomstige jaren complex.[96] .

4.1.2 KPI's van de verschillende directies: wat valt op?

Voor de trendanalyse is gekeken naar de KPI's van de verschillende primair proces directies van de Belastingdienst. Het gaat daarbij om de KPI's die zijn vastgelegd in de jaarcontracten van de directies waarover verantwoording wordt afgelegd in de zogeheten viermaandsrapportages.

Deze KPI's meten verschillende aspecten van de prestaties van de Belastingdienst. Ze gaan enerzijds over de kwaliteit van dienstverlening, zoals het tijdig afhandelen van verzoeken en bezwaren binnen de Awb-termijn en de kwaliteit van fiscale controles. Anderzijds meten ze de klanttevredenheid via tevredenheidscores op een 5-puntsschaal voor verschillende kanalen zoals telefoon, balies en website. Daarnaast staan bereikbaarheid en toegankelijkheid centraal, bijvoorbeeld de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon, wachttijden en het tijdig terugbellen van klanten. Ook operationele effectiviteit komt aan bod door het meten van het aantal behandelde aangiften, invorderingsresultaten en technische prestaties van ICT-systemen. Ten slotte wordt compliance en naleving gemeten.

Doordat zowel de gestelde doelen zelf als de weergave daarvan elk jaar veranderen, is het maken van een trendanalyse van de KPI's over 2020 – 2024 nagenoeg onmogelijk. Ook zijn er verschillen in de manier waarop de doelstellingen en resultaten gerapporteerd per directie.

Wat opvalt aan de KPI's, is dat in zowel 2022 als 2023 doelstellingen op het gebied van klanttevredenheid en bereikbaarheid (bij KI&S) die de jaren ervoor wel behaald waren, in deze periodes niet behaald zijn. Bij de directie KI&S stonden KPI's gerelateerd aan de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon en klanttevredenheid van telefonische dienstverlening onder druk. De Belastingdienst verklaart dit onder meer door de krapte op de arbeidsmarkt en door de

[95] Verantwoording POK - Transformatiebureau
[96] In 2021 tot en met 2023 zijn de aantallen extracomptabel gevolgd ten behoeve van de herijking van het bestedingsplan in 2022 en de toegezegde analyse in 2023. Vanaf 2024 worden de voortgang van de doorgevoerde veranderingen gevolgd in de reguliere P&C-cyclus (Bron: Herijkt bestedingsplan dienstverlening POK – deel 2, paragraaf 3 Evaluatie.)

coronapandemie, waardoor er met name in 2022 sprake was van een hoog ziekteverzuim en een grote uitstroom van medewerkers. Daarnaast, zo geeft de Belastingdienst aan, waren er meer calls over complexe onderwerpen, zoals de herstart van de invorderingen (met name Toeslagen), de Box 3-problematiek en het terugbetalen van coronasteun. Zowel de lastige situatie waarin burgers en bedrijven zich bevonden, als het grote aantal nieuwe medewerkers, zorgden voor een hogere gespreksafhandeltijd, waardoor minder gesprekken konden worden gevoerd. Die dalende bereikbaarheid ging gepaard met een daling van de klanttevredenheid. Ook bij directie Particulieren zijn op het vlak van dienstverlening meerdere KPI's niet behaald in 2023, met name die gerelateerd aan het tijdig afhandelen van bezwaren. Dit werd volgens de Belastingdienst veroorzaakt door de grote stroom bezwaren over Box 3.

Bij de directies Particulieren, MKB en CAP worden KPI's die gebruikt worden voor interne sturing soms aangepast naar een lager te bereiken niveau om een realistische doelstelling na te kunnen streven. Anderzijds is het mogelijk dat de KPI's worden aangepast naar een hoger te bereiken niveau om ambitie te tonen. Bij directie Particulieren was bijvoorbeeld de doelstelling voor klanttevredenheid in 2022 >75% met een uiteindelijke realisatie van 82,4%, wat resulteerde in een aangepaste doelstelling van >80% voor het jaar daarop.

4.1.3 Verschuiving naar klantervaring en klanttevredenheid

Waar de door de Belastingdienst centraal verzamelde en gerapporteerde cijfers en KPI's voorheen vooral gericht waren op gebruik van diensten en producten, verschuift de focus in de onderzoeksperiode naar het meten en rapporteren over de ervaring en tevredenheid van burgers en bedrijven in kader van de transformatie naar klantcentrische werken. In de jaren vóór 2020, met de vorige strategie voor de dienstverlening, bestond de rapportage voor een groot deel uit gebruikerscijfers. Zo werd er bijvoorbeeld structureel en centraal bijgehouden hoeveel baliebezoeken er in het jaar waren geweest en wat de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon was. Hoewel een deel van deze informatie nu nog steeds wordt gerapporteerd, vindt er een verschuiving plaats waarbij meer belang wordt toegekend aan klanttevredenheid en klantervaring. Dit heeft in de rapportages van afgelopen jaren structureel een plek gekregen. Zo zijn klanttevredenheidscores voor bijvoorbeeld de BelastingTelefoon en website nu een belangrijk onderdeel van de rapportages, en wordt er uitgebreid gereflecteerd op die scores. Sommige absolute gebruikersaantallen, zoals het aantal telefoontjes, zijn door de huidige jaarrapportages heen verspreid nog wel te vinden, maar daar wordt nu slechts kort bij stil gestaan. Andere gebruikersaantallen, zoals het aantal balieafspraken, worden in de jaarrapportages van de Belastingdienst van de afgelopen jaren niet meer benoemd.

4.1.4 Tussenconclusie ten aanzien van gebruik van dienstverlening

Het gebruik van de dienstverlening van de Belastingdienst laat over de periode 2020-2024 een gedifferentieerd beeld zien. Aan de ene kant is er sprake van groei bij bepaalde kanalen: het aantal baliebezoeken steeg aanzienlijk na de heropening in 2021, en het aantal websitebezoeken nam eveneens toe. Aan de andere kant daalde het aantal inkomende telefoontjes bij de Belastingtelefoon, waarbij met name in 2022 een afname zichtbaar was in het aantal aangenomen telefoontjes.

De analyse van de POK-middelen over 2021-2023 toont een gemengd beeld van de beoogde dienstverleningsverbeteringen. Verschillende initiatieven bleven achter bij de prognose, zoals het bezoek aan de fysieke loketten. De lage bekendheid van 3% voor het

dienstverleningsaanbod vormt hiervoor een verklaring. Ook het aantal inbound calls bij de BelastingTelefoon bleef structureel achter bij de prognoses. Tegelijkertijd zien we dat er meer outbound gebeld is, groeide het aantal Stella-casussen gestaag, en bereikte de opleiding Vroegsignalering meer medewerkers dan beoogd. Ook het aantal websitebezoeken nam toe.

De analyse van KPI's over de jaren 2020-2024 wordt bemoeilijkt door het ontbreken van consistentie in doelstellingen en rapportagewijzen tussen directies en over de jaren heen. Opvallend is dat juist in 2022 en 2023 verschillende doelstellingen op het gebied van klanttevredenheid en bereikbaarheid niet werden behaald, terwijl deze in eerdere jaren wel werden gerealiseerd. De praktijk waarbij normen van KPI's worden aangepast op basis van eerdere prestaties - zowel naar boven als naar beneden - maakt het lastig om de werkelijke ontwikkeling van de dienstverlening over langere termijn te beoordelen.

Een fundamentele verschuiving is zichtbaar in de wijze waarop de Belastingdienst haar prestaties meet en rapporteert. Waar voorheen gebruikscijfers centraal stonden, ligt de focus in de rapportages nu sterker op klantervaring en klanttevredenheid. Deze verschuiving past bij de transformatie naar meer klantgerichte dienstverlening. De Belastingdienst geeft zelf aan dat de verbruikscijfers nog steeds worden bijgehouden, maar niet meer centraal staan in de verantwoordingsrapportages.

Samenvattend blijkt uit de analyse dat het gebruik van dienstverlening geen eenduidig groei- of dalingspatroon vertoont, maar sterk verschilt per kanaal en dienst. De implementatie van nieuwe dienstverleningsinitiatieven met POK-middelen heeft wisselende resultaten opgeleverd, waarbij successen en tegenvallende resultaten elkaar afwisselen. De verschuiving van gebruikscijfers naar klanttevredenheidsmetingen reflecteert een veranderende visie op dienstverlening en past bij de transformatie van de dienstverlening, maar bemoeilijkt tegelijkertijd het verkrijgen van een consistent beeld van de ontwikkelingen over tijd.

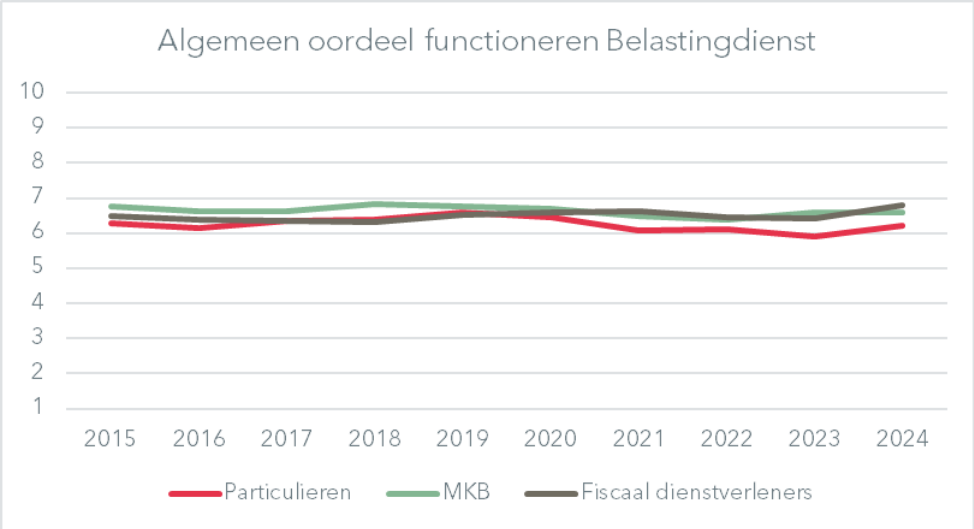
4.2 Trends in waardering door burgers en bedrijven

We hebben de cijfermatige informatie ten aanzien van dienstverlening uit de Fiscale Monitor en de Dienstverleningsmonitor voor de jaren 2020-2024 naast elkaar gezet om eventuele trends te kunnen identificeren. Daarnaast kijken we naar het continue klanttevredenheidsonderzoek.

4.2.1 Fiscale monitor

De Fiscale Monitor (FM) is een doorlopend onderzoeksinstrument dat sinds 1994 jaarlijks door de Belastingdienst wordt ingezet. Via online enquêtes worden diverse doelgroepen bevraagd over hun ervaringen met en percepties van de Belastingdienst. Onderwerpen die worden uitgevraagd zijn dienstverlening, vertrouwen, belastingmoraal en nalevingsgedrag. Door de consistente methodologie fungeert de monitor als instrument voor het analyseren van trends. Het primaire doel is inzicht verkrijgen in hoe burgers, ondernemers en fiscaal intermediairs hun belastingzaken ervaren en hoe zij het functioneren van de Belastingdienst beoordelen.

Het algemene oordeel over het functioneren van de Belastingdienst (over alle doelgroepen heen) is door de jaren heen vrij stabiel.



Ten opzichte van 2023 is het rapportcijfer in het laatste jaar gestegen (van 6,5 naar 6,7). In onderstaande grafiek is het algemene oordeel van belastingplichtige burgers (oftewel particulieren), MKB-ondernemers en fiscaal dienstverleners weergegeven in de periode 2015 tot en met 2024 op een schaal van 1 tot 10 (rapportcijfers). Zowel het oordeel van particulieren als van MKB en fiscaal dienstverleners ligt op een consistent voldoende niveau. Bij particulieren was globaal van 2019 tot 2023 een licht dalende trend te zien (nadat het in de periode hieraan voorafgaand iets was gestegen). In 2024 is het oordeel weer licht gestegen. Bij MKB-ondernemingen steeg het cijfer in 2023, na een negatieve trend tussen 2018 en 2022, en is het cijfer in 2024 ongeveer gelijk gebleven. Bij fiscaal dienstverleners was tussen 2018 en 2021 sprake van een geleidelijke stijging, tussen 2021 en 2023 van een lichte daling, in 2024 van een stijging. In de meeste jaren is het gemiddelde oordeel van particulieren iets lager dan van de andere twee doelgroepen.

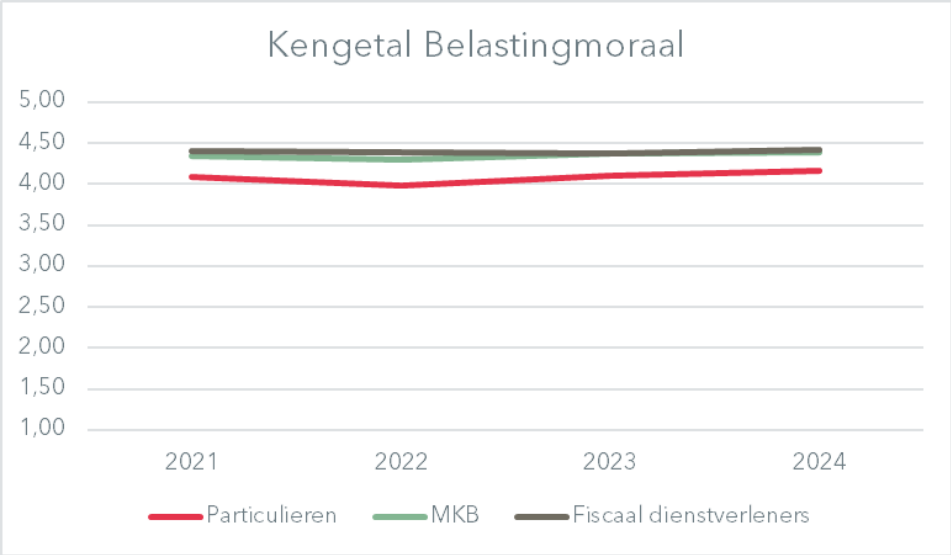
In de overige figuren in deze paragraaf worden verschillende indicatoren gemeten op een Likertschaal. Dit is een schaal van één tot en met vijf – van 'helemaal oneens' naar 'helemaal eens'. De getallen één en twee worden gezien als 'laag', het getal drie is 'neutraal' en vier en vijf zijn 'hoog'. Respondenten kiezen één antwoordoptie die het best hun mening weergeeft. Er wordt in elke tabel het gemiddelde antwoord per doelgroep weergegeven, oftewel het schaalgemiddelde.

In de komende twee grafieken wordt de belastingmoraal en het vertrouwen in de Belastingdienst besproken. Volgens de beleidstheorie (besproken in tweede hoofdstuk van dit rapport) zijn deze twee onderdeel van de outcome.

In de Fiscale Monitor meet de Belastingdienst een kengetal voor de belastingmoraal en het vertrouwen in de Belastingdienst. Dit kengetal wordt bepaald op basis van onderzoek onder een steekproef van belastingplichtige particulieren en bedrijven. Aan deze belastingplichtigen worden stellingen voorgelegd over belastingmoraal en vertrouwen. In de Rijksbegroting wordt geen streefwaarde gekoppeld aan deze kengetallen. Belastingmoraal en vertrouwen zijn kengetallen, waarop verschillende factoren die niet allemaal binnen de invloedsfeer van de Belastingdienst liggen van invloed kunnen zijn. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van

de belastingmoraal zichtbaar tussen 2021 en 2024. In 2021 is de manier van meten voor het kengetal veranderd, daarom zijn de cijfers van de jaren ervoor niet weergegeven in de grafiek. Het nieuwe kengetal meet meer aspecten van de belastingmoraal dan het kengetal dat voorheen in de Fiscale Monitor werd gemeten.[97]

De belastingmoraal is bepaald aan de hand van acht stellingen die zijn voorgelegd aan de verschillende doelgroepen over de attitudes rondom het betalen van belasting. De belastingmoraal van particulieren ligt iets lager dan die van MKB-ondernemers en fiscaal dienstverleners. Er zijn geen opvallende schommelingen zichtbaar in het gemiddelde.

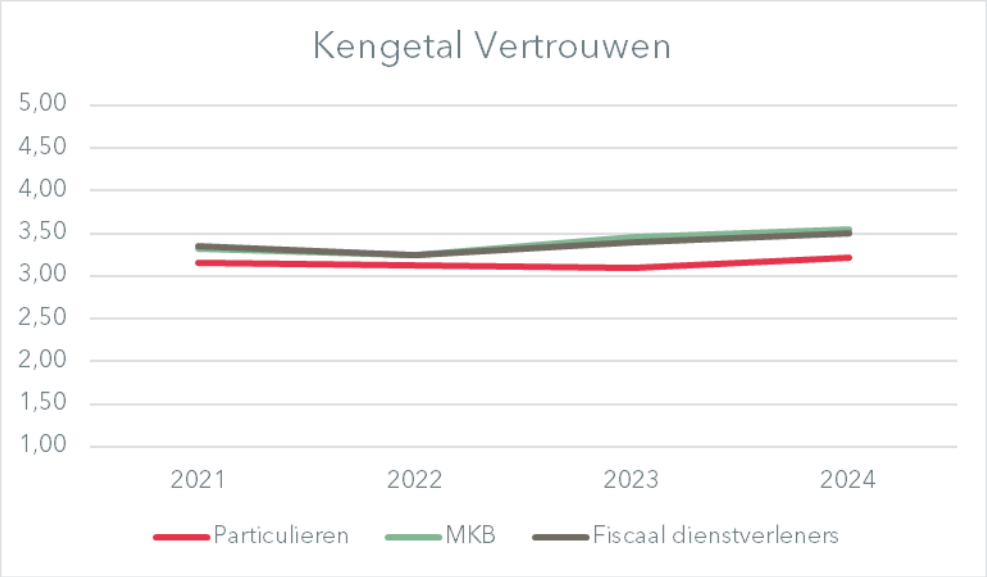


Naast het gemiddelde kan ook gekeken worden naar het aantal ondervraagden dat laag, neutraal of hoog beoordeelt. In 2024 scoort bijna 80 procent van de particulieren hoog (4-5), 15 procent gemiddeld (3) en iets minder dan 6 procent laag (1-2). Bij MKB-ondernemingen[98] ligt de belastingmoraal van ruim 85 procent hoog, van 12 procent gemiddeld en van 3 procent laag. Onder de fiscaal dienstverleners scoort bijna 88 procent hoog, 9 procent gemiddeld en 3 procent laag. In de afgelopen jaren is het percentage dat neutraal antwoordt afgenomen bij particulieren, zo was dit in 2021 nog 21 procent. Het percentage dat laag of juist hoog scoort, is groter geworden. Al met al blijft het gemiddelde van de belastingmoraal dus redelijk constant tussen 2021 en 2024, maar er is sprake van een bepaalde divergentie (vooral bij particulieren) waarbij de antwoorden iets verder uit elkaar zijn gaan liggen.

Het kengetal Vertrouwen in de Belastingdienst is berekend aan de hand van negen stellingen over het vertrouwen in de Belastingdienst. Deze grafiek laat een lichte stijging zien. Particulieren hebben het minste vertrouwen in de Belastingdienst; de andere twee doelgroepen liggen qua gemiddelden dichtbij elkaar. Van de particulieren scoort bijna 23 procent laag op het vertrouwen, 36 procent gemiddeld en 41 procent heeft een hoog vertrouwen in 2024. Het aantal particulieren dat een hoog vertrouwen heeft, is in de periode iets toegenomen van 38

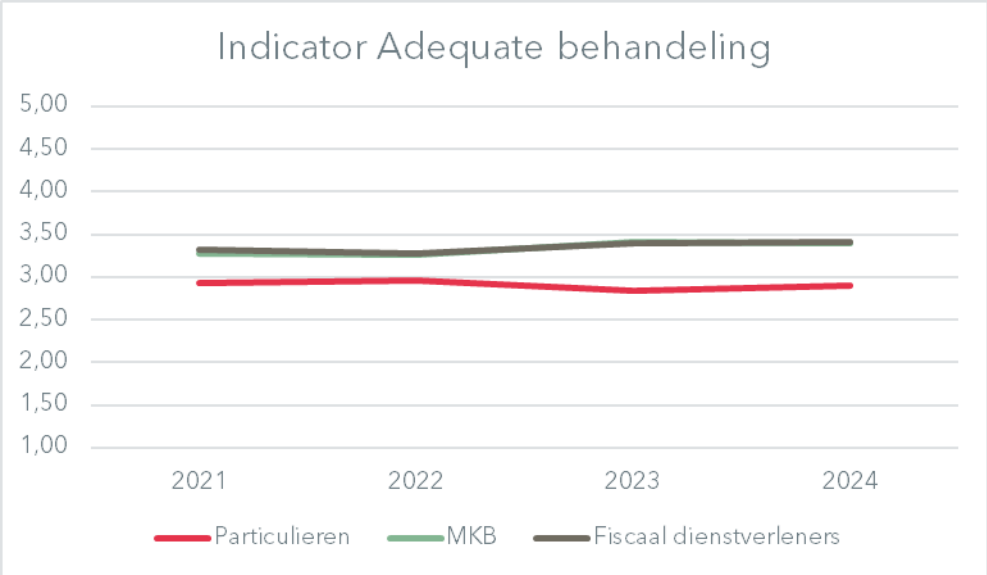
[97] In 2023 is zowel in het voorjaar als in het najaar een monitor geweest; in de grafiek is de meting uit het voorjaar genomen. De reguliere monitor vindt plaats in het voorjaar, daarom is deze vergelijkbaar met de metingen uit andere jaren. De najaarsmeting van 2023 was eenmalig en vond niet plaats onder alle doelgroepen.
[98] Grote ondernemingen worden ook bevraagd, maar in deze rapportage niet meegenomen.

procent in 2021 tot 41 procent in 2024. Het aantal MKB-ondernemingen met hoog vertrouwen is tussen 2021 en 2024 gestegen van bijna 45 procent naar ruim 53 procent. Het vertrouwen van fiscaal dienstverleners is in deze periode gestegen van bijna 47 procent naar bijna 54 procent.



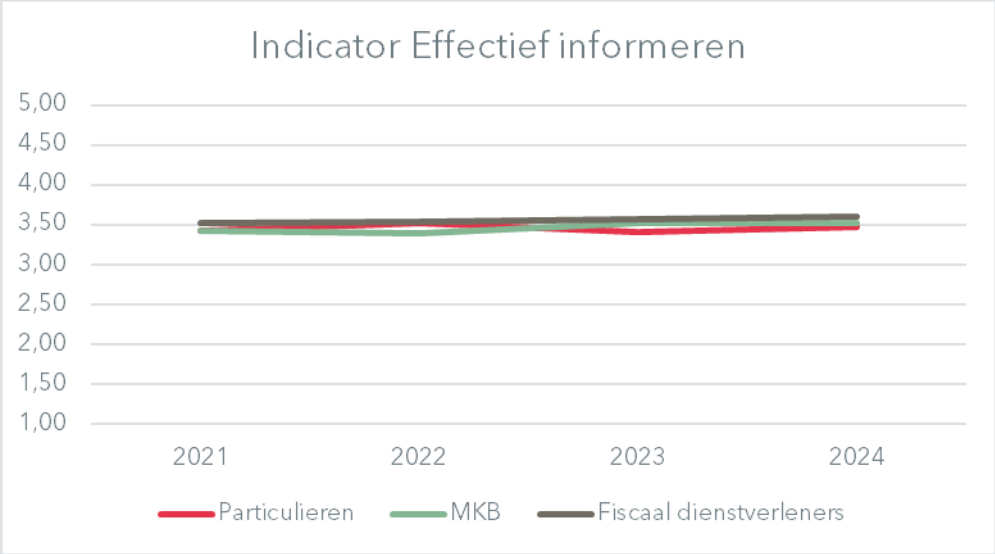
De volgende vier grafieken gaan over de belevingsindicatoren van de Belastingdienst zoals besproken in hoofdstuk twee. In 2021 zijn nieuwe kpi's ingevoerd. De grafieken starten daarom in 2021 in plaats van 2020.

In de volgende grafiek staat de indicator Adequate behandeling. Het gemiddelde van particulieren ligt in 2021 op 2,9 en zakt naar 2,8 in 2023 waarna het in 2024 weer stijgt naar 2,9. Deze lichte dalingen en stijgingen zijn overigens niet significant. De gemiddelden van MKB-ondernemingen en fiscaal dienstverleners liggen opvallend dichtbij elkaar. De lijn van MKB is in de onderstaande grafiek nauwelijks zichtbaar omdat deze onder die van de fiscaal dienstverleners loopt. In de periode 2021-2024 stijgt het gemiddelde voor adequate behandeling voor beide doelgroepen van ongeveer 3,3 naar 3,4.

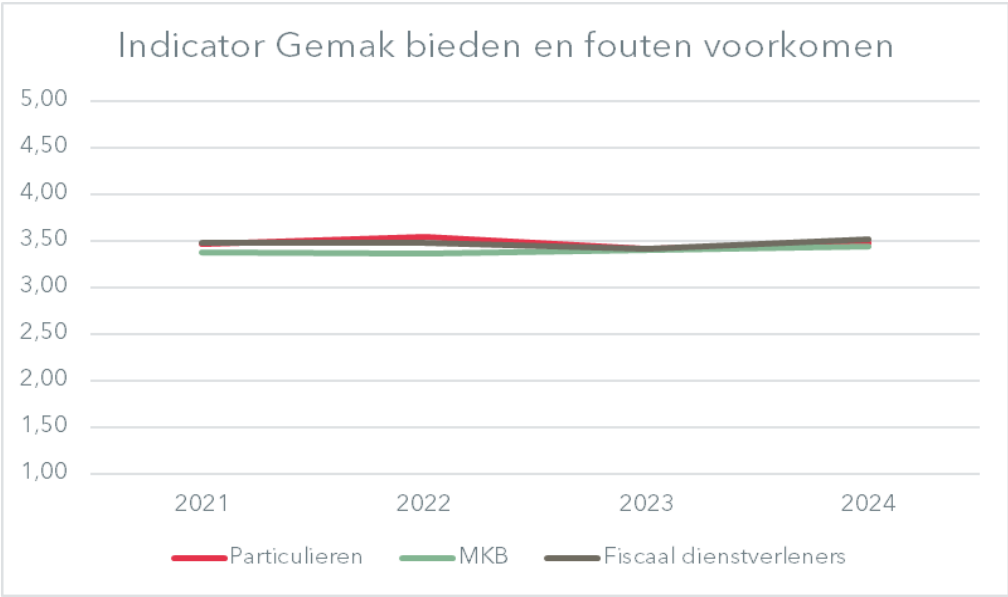


Voor alle drie de doelgroepen geldt dat er nauwelijks een ontwikkeling zichtbaar is; het is een vrij constante indicator. Maar het gemiddelde van particulieren ligt wel beduidend lager dan de andere twee doelgroepen.

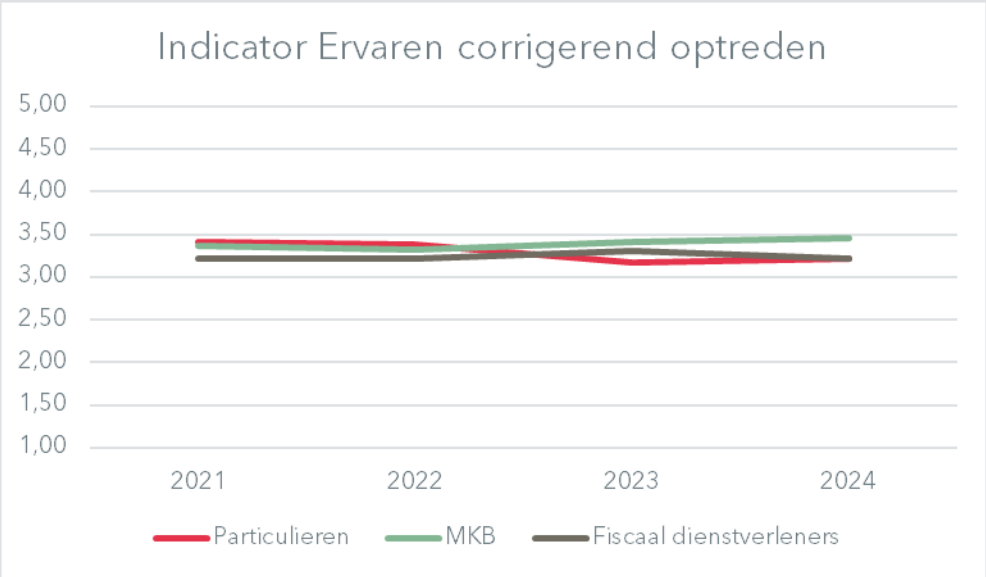
In onderstaande grafiek is de indicator Effectief informeren zichtbaar. Hier zijn de gemiddelden van de drie doelgroepen nagenoeg gelijk, en blijven ze redelijk constant tussen 2021 en 2024. Particulieren zakken iets in 2023 maar stijgen daarna weer. Er zijn geen relevante ontwikkelingen te zien.



Bij de indicator 'Gemak bieden en fouten voorkomen' liggen de doelgroepen erg dicht bij elkaar, net als bij de vorige indicator. Particulieren daalt iets en stijgt vervolgens weer met 0,1 naar het oude niveau (niet significant). Ook MKB en fiscaal dienstverleners blijven nagenoeg constant.

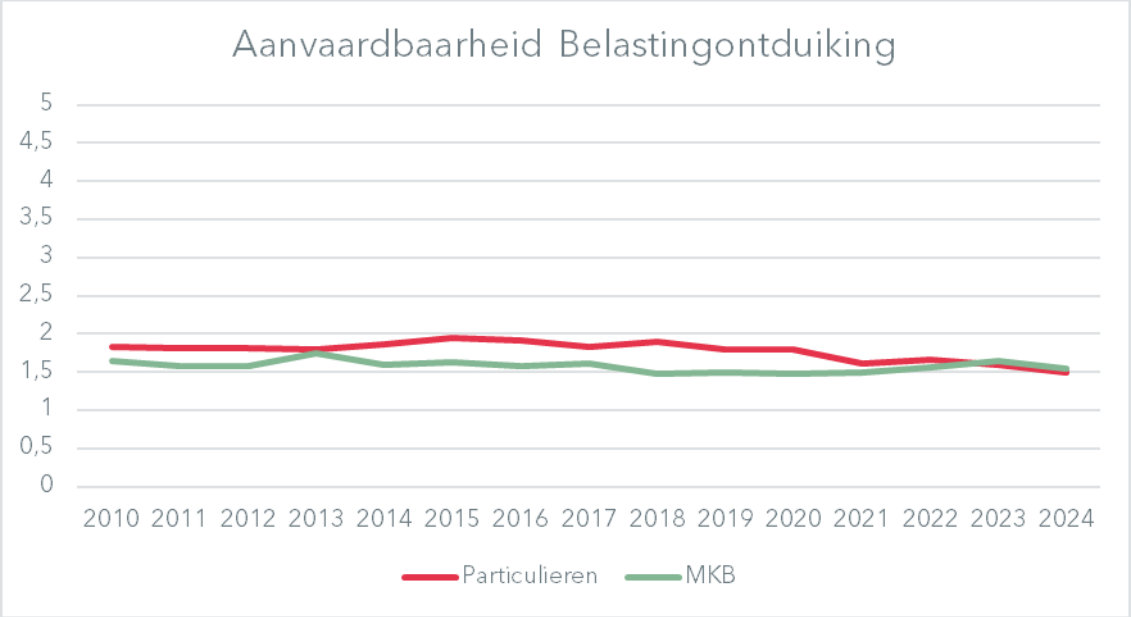


De indicator over het ervaren van corrigerend optreden laat iets meer bewegingen zien. In 2021 ervaren particulieren gemiddeld het meeste corrigerend optreden met 3,4 maar in 2024 zijn zij iets gezakt naar 3,2 en ervaren zij dit het minste van de drie doelgroepen (deze verschillen zijn niet significant). Dit is ook terug te zien in de verdeling. Waar in 2021 15 procent van de particulieren weinig corrigerend optreden ervaart, 39 procent neutraal en 46 procent veel corrigerend optreden, ervaart in 2024 21 procent weinig corrigerend optreden, 43 procent neutraal en 36 procent veel. Bij de MKB-ondernemingen is een geringe stijging zichtbaar en bij fiscaal dienstverleners eerst een kleine stijging in 2023 gevolgd door een kleine daling in 2024. Bij beide doelgroepen zijn deze stijgingen en dalingen niet significant.



De Belastingdienst meet met de Fiscale monitor drie indicatoren voor de houding ten aanzien van compliance: het belang van voldoen aan fiscale verplichtingen, de aanvaardbaarheid van frauderen en non-compliance (in hoeverre men zich kan voorstellen de fiscale regels niet na te leven). In de Fiscale monitor 2024 is ook gerapporteerd over het gevoel van de doelgroepen bij belasting betalen.

Uit de Fiscale monitor blijkt dat de overgrote meerderheid binnen alle doelgroepen belastingontduiking onaanvaardbaar vindt (zie onderstaande figuur), en dat het belang van fiscale verplichtingen onveranderd hoog blijft en behoorlijk stabiel is. Het gevoel bij belasting betalen verschilt per doelgroep: fiscaal dienstverleners zien het overwegend als een bijdrage, terwijl bij MKB en particulieren de meningen gelijk verdeeld zijn tussen "iets bijdragen" en "iets afstaan". Particulieren hebben daarbij het vaakst het gevoel dat hun iets wordt afgenomen. Het verschil met andere doelgroepen is volgens de Belastingdienst waarschijnlijk niet significant.

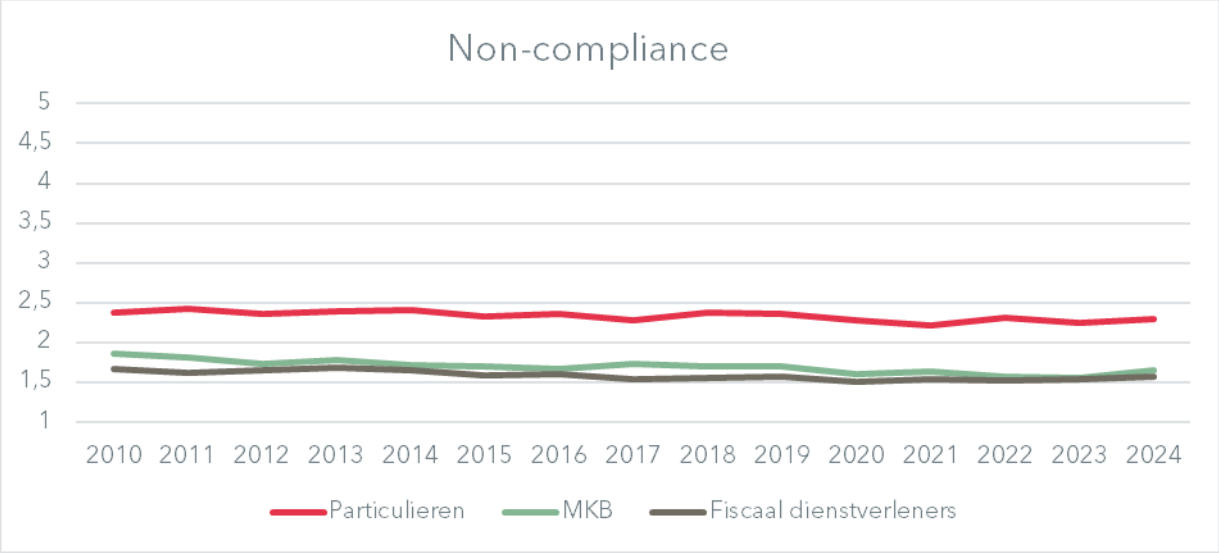


Toelichting bij bovenstaande figuur: de aanvaardbaarheid van belastingontduiking is gemeten op een vijfpuntsschaal, waarbij 1 staat voor lage aanvaardbaarheid en 5 voor hoge aanvaardbaarheid.

In onderstaande grafiek is de ontwikkeling tussen 2010 en 2024 op de indicator non-compliance weergegeven[99], die meet in hoeverre men zich kan voorstellen bepaalde fiscale regels niet na te leven. De drie doelgroepen laten hierin geen ontwikkeling zien; er zijn enkel kleine schommelingen zichtbaar. De score op de indicator non-compliance is stabiel laag. Het is opvallend dat de ondervraagde doelgroep Particulieren over de gehele periode hoger scoort dan MKB en fiscaal dienstverleners. Een hogere score betekent dat men zich meer kan voorstellen bepaalde fiscale regels niet na te leven.

Wanneer men kijkt naar hoe de verdeling van de antwoorden is opgebouwd, valt op dat er een verandering heeft plaatsgevonden. Waar in 2010 53 procent van de particulieren zich niet voor kan stellen non-compliant te zijn, 32 procent hier neutraal instaat en 14 procent hier hoger op scoort, scoort in 2024 59 procent van de particulieren laag, 24 procent neutraal en 18 procent hoog. Het gemiddelde is dus niet erg veranderd, maar de antwoorden zijn wel iets verder uit elkaar komen te liggen. De groep die neutraal scoort, is aanmerkelijk kleiner geworden. Deze ontwikkeling is bij ondernemers en fiscaal dienstverleners ook terug te zien.

[99] Deze variabele is geconstrueerd op basis van twee vragen, namelijk de mate waarin de ondervraagde zich kan voorstellen dat er omstandigheden zijn waardoor ondervraagde teveel of niet bestaande aftrekposten in de belastingaangifte opvoert en de mate waarin de ondervraagde zich kan voorstellen dat er omstandigheden zijn waardoor ondervraagde niet alle inkomsten aangeeft in de belastingaangifte. Voor MKB ondernemers is er nog een derde vraag. In de grafiek is het gemiddelde antwoord zichtbaar.



Toelichting op figuur: Non-compliance is de mate waarin men zich kan voorstellen bepaalde fiscale regels niet na te leven.

Al met al tonen de belevingsindicatoren een stabiel patroon over vier jaar, waarbij particulieren lager scoren op adequate behandeling dan andere doelgroepen. Het vertrouwen in de Belastingdienst is in 2024 licht toegenomen voor alle drie de doelgroepen. De belastingmoraal blijft stabiel, met particulieren die traditioneel wat lager scoren dan andere groepen. Het valt op dat bij de non-compliance en de belastingmoraal de gemiddelden redelijk stabiel zijn over de tijd. Het percentage mensen dat neutraal scoort op een stelling neemt af.

Een extern onderzoeksbureau heeft tot slot de correlaties tussen verschillende meetwaarden uit de Fiscale Monitor geanalyseerd.[100] Alle gerapporteerde correlaties zijn statistisch significant ($p < .05$). De cijfers komen uit 2024 en zijn gebaseerd op een analyse van alle doelgroepen samen (inclusief GO die in deze rapportage niet is meegenomen), waarbij elke doelgroep even zwaar wordt meegewogen. Het algemene rapportcijfer vertoont een sterke positieve samenhang met zeven van de acht imagokenmerken (.49 - .59): betrouwbaar, deskundig, zorgvuldig, geloofwaardig, verantwoordelijk, dienstverlenend en transparant. Ook hangt het sterk samen met het vertrouwen in de Belastingdienst (.57), adequate behandeling (.56), effectief informeren (.47) en gemak bieden en fouten voorkomen (.42). Dit wordt geïllustreerd door het feit dat respondenten met weinig vertrouwen in de Belastingdienst gemiddeld een 4,0 geven als algemeen rapportcijfer, terwijl respondenten met veel vertrouwen gemiddeld een 7,6 geven.

Zwakkere positieve verbanden bestaan tussen het algemene rapportcijfer en belastingmoraal (.20), belang van het voldoen aan verplichtingen (.23) en corrigerend optreden (.15). Er zijn ook zwakke negatieve verbanden met het imagokenmerk 'streng' (-.16) en de aanvaardbaarheid van frauderen (-.07). Dit wordt geïllustreerd doordat respondenten die de Belastingdienst helemaal niet als streng ervaren gemiddeld een 7,3 geven, terwijl degenen die de dienst als zeer streng ervaren gemiddeld een 6,2 geven.

Tussen de kengetallen en indicatoren onderling is de samenhang het sterkst tussen vertrouwen in de Belastingdienst en adequate behandeling (.83), en tussen effectief informeren en gemak

[100] Fiscale Monitor 2024, Kernresultaten, Versie 1.6 18-11-2024

bieden en fouten voorkomen (.76). Belastingmoraal en vertrouwen in de Belastingdienst correleren redelijk sterk (.35). Beide hangen het sterkst samen met adequate behandeling, effectief informeren en gemak bieden en fouten voorkomen. Deze drie belevingsindicatoren vertonen onderling een sterke positieve samenhang (.56 - .76).

De acht imagokenmerken hebben onderling een sterke samenhang (.53 - .77), met uitzondering van 'streng', dat zwak negatief samenhangt met betrouwbaar, geloofwaardig, transparant en dienstverlenend, en geen samenhang vertoont met zorgvuldig, verantwoordelijk en deskundig.

4.2.2 Dienstverleningsmonitor

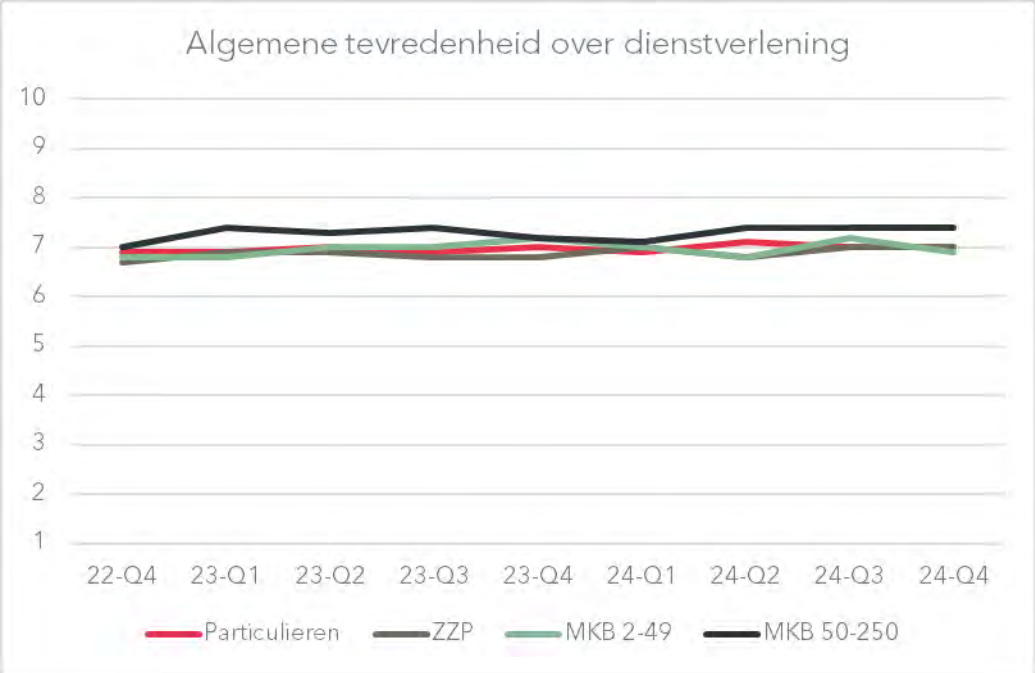
De dienstverleningsmonitor (DVM) biedt inzicht in het perspectief van particulieren (burgers) en ondernemers (bedrijven) op het gebied van de dienstverlening van de Belastingdienst op basis van de contactmomenten die zij in de zes maanden hieraan voorafgaand hebben gehad. De cijfers voor particulieren en voor ondernemers worden los van elkaar gemonitord. De dienstverleningsmonitor werd in de jaren 2022 – 2024 uitgevoerd door Motivaction. In het vierde kwartaal van 2022 is een pilotmeting uitgevoerd. De dienstverleningsmonitor is vervolgens aan het begin van 2023 opgestart en wordt elk kwartaal uitgevoerd.[101]

In de monitor wordt gekeken hoe de Belastingdienst presteert op het gebied van de principes van 'goede' dienstverlening. Deze zijn besproken in het tweede hoofdstuk van dit rapport, en komen voort uit de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* (zie 2.1.4). Het doel van de dienstverleningsmonitor is om structurele ontwikkelingen in de beoordeling van de dienstverlening te kunnen volgen. Dit biedt handvatten om tussentijds bij te sturen en de beoogde dienstverleningsdoelstellingen te kunnen realiseren, aldus de Belastingdienst. In 2022 is echter besloten om vooralsnog niet met streefwaarden te werken ten aanzien van de uitkomsten van de dienstverleningsmonitor. In juli 2024 is afgesproken dat het Kernteam Fundamentele Transformatie Dienstverlening zal verkennen in hoeverre streefwaarden kunnen helpen, waarbij het doel van de dienstverleningsmonitor blijft om te leren en niet om verantwoording af te leggen.

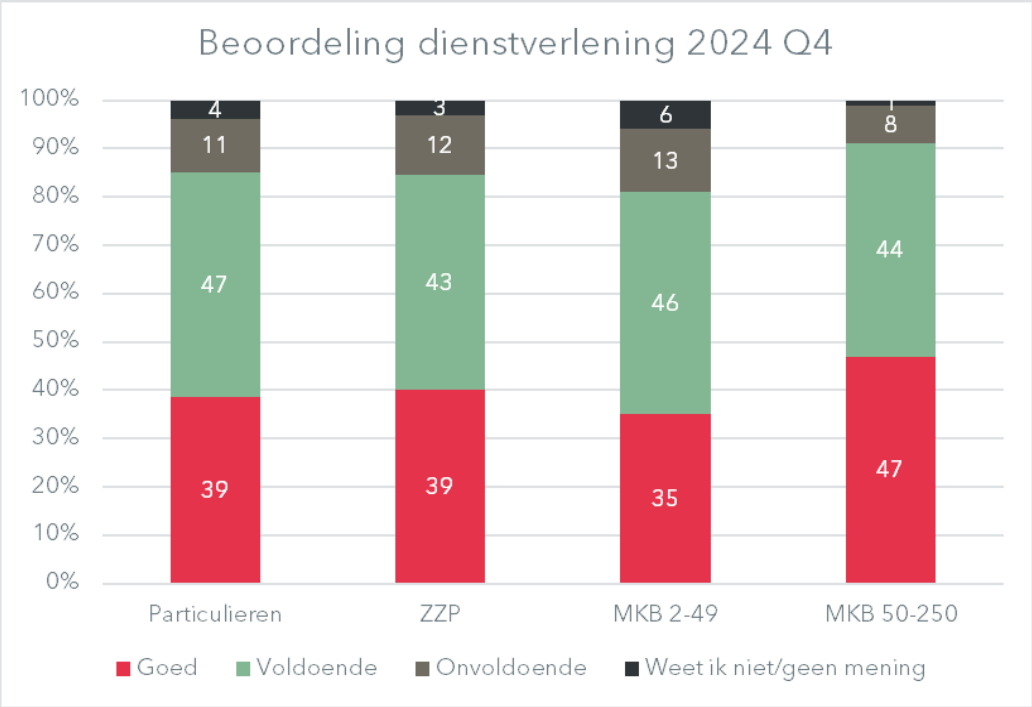
De vijf principes van 'goede' dienstverlening zijn: overzichtelijk, betrouwbaar, passend, respectvol en eigentijds. 'Overzichtelijk' staat voor duidelijke, begrijpelijke en gemakkelijk vindbare informatie. 'Betrouwbaar' omvat vertrouwen in zorgvuldige omgang met persoonlijke informatie, het nakomen van toezeggingen, juiste informatieverstrekking en betrouwbare systemen. 'Passend' gaat over het gevoel dat de Belastingdienst meedenkt, begrip toont voor de situatie en oprecht betrokken is. 'Respectvol' betekent een vriendelijke en serieuze behandeling waarbij men het gevoel heeft net als bij andere organisaties behandeld te worden. 'Eigentijds' betreft eigentijdse manieren van contact en communicatie met de Belastingdienst.

[101] Dienstverleningsmonitor Belastingdienst Particulieren Q2 2024 & Dienstverleningsmonitor Belastingdienst Ondernemers

In de eerste figuur is de gemiddelde algemene tevredenheid over de dienstverlening weergegeven voor vier doelgroepen (gemeten als rapportcijfer op een tienpuntschaal). Naast particulieren zijn er drie groepen ondernemers, namelijk zzp'ers, kleine mkb'ers (met twee tot 49 werknemers) en middelgrote mkb'ers (50 tot 250 werknemers). Het valt op dat alle vier de doelgroepen redelijk stabiel blijven over de tijd. Particulieren zijn in het laatste kwartaal gelijk gebleven ten opzichte van het derde kwartaal en geven een 7,0 als cijfer. Middelgrote mkb'ers geven de Belastingdienst een 7,4. Zzp'ers geven de Belastingdienst een 7,0 en kleine mkb'ers een 6,9.

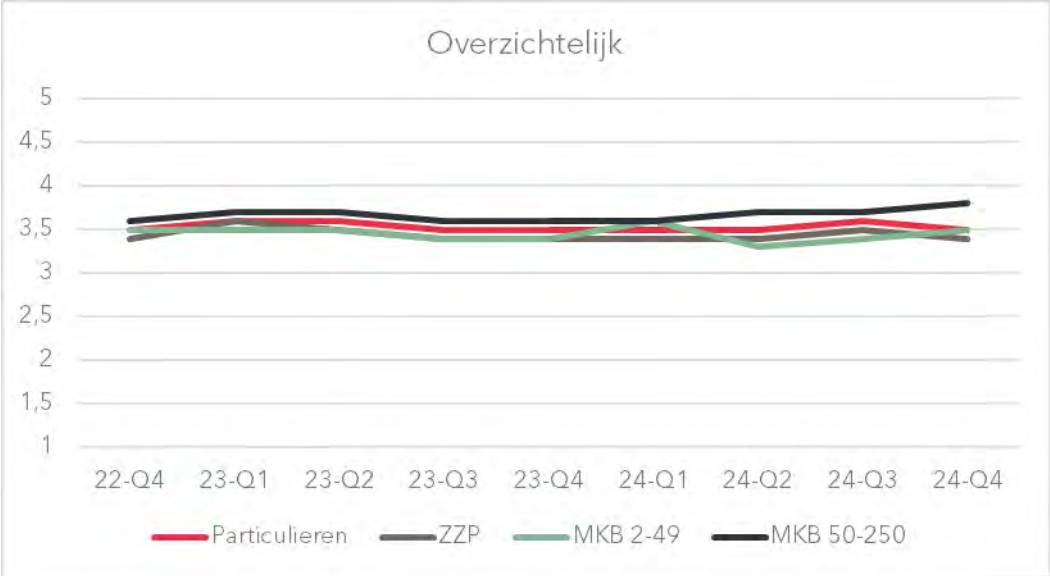


In onderstaande figuur is te zien hoe de beoordeling is opgebouwd in het tweede kwartaal van 2024. De categorie onvoldoende correspondeert met het rapportcijfer 1 t/m 5, voldoende is een 6 of 7 en de categorie goed is een 8, 9 of 10. Van de particulieren geeft 39 procent het rapportcijfer goed, 47 procent een voldoende en 11 procent een onvoldoende. De verdeling van de zzp'ers, de kleine mkb'ers en de particulieren toont veel gelijkenissen. De ondervraagde middelgrote mkb'ers geven iets vaker een goed cijfer en iets minder vaak een onvoldoende. Deze verschillen zijn niet getoetst op significantie. Over de tijd heen blijft deze verdeling redelijk constant, met veranderingen van enkele procentpunten.

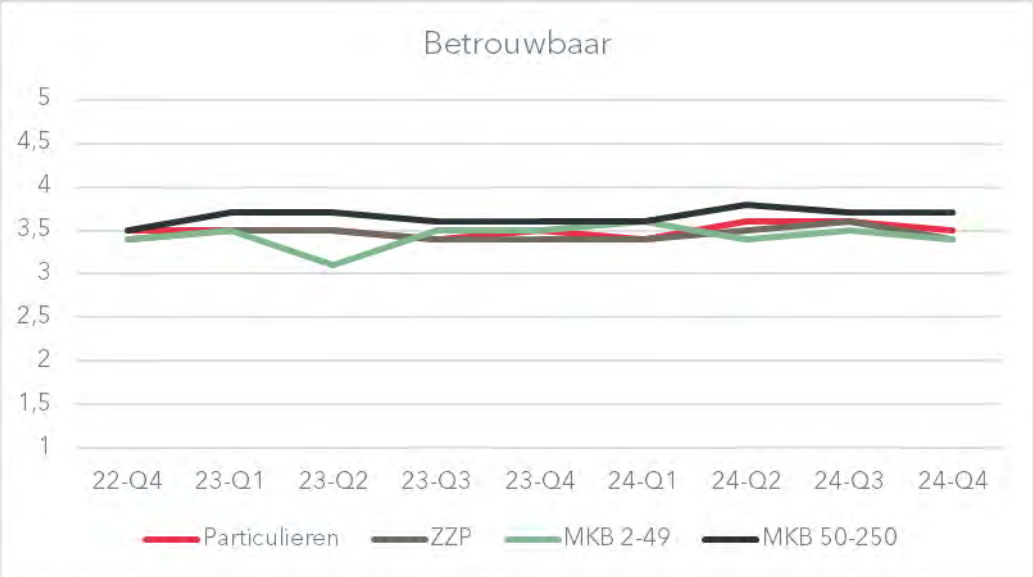


De onderstaande grafieken tonen – net als bij de Fiscale Monitor in de vorige paragraaf – de schaalgemiddelden. Dat is dus de afgeronde gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor "helemaal mee oneens" en 5 voor "helemaal mee eens".

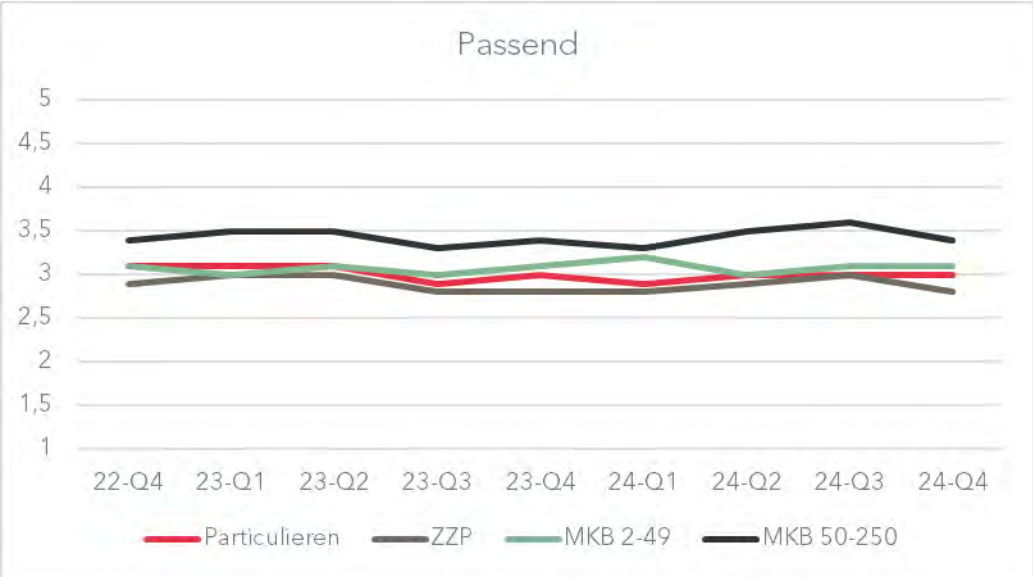
In de volgende figuur is zichtbaar in hoeverre de vier doelgroepen op een vijfpuntschaal de Belastingdienst beoordelen als overzichtelijk. De groepen zitten dicht op elkaar en er is weinig ontwikkeling zichtbaar over de tijd. De kleine mkb'ers schommelen het meeste, van 3,6 in het eerste kwartaal van 2024 naar 3,3 in het tweede kwartaal. De ondervraagde middelgrote mkb'ers beoordelen de Belastingdienst het meest als overzichtelijk.



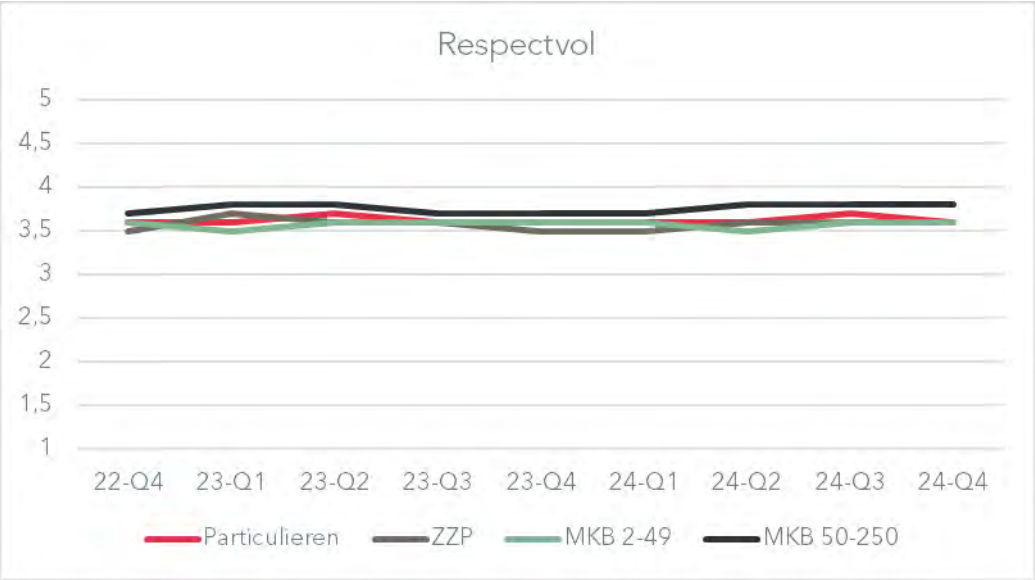
Het tweede principe – betrouwbaarheid – vertoont meer schommelingen, zoals te zien in de figuur. Wederom beoordelen de ondervraagde middelgrote mkb'ers de Belastingdienst het meest positief. Opvallend is dat de kleine mkb'ers in het eerste kwartaal van 2023 nog gemiddeld een 3,5 geven, maar in het tweede kwartaal zakken naar een 3,1 gemiddeld op de schaal. Vanaf het derde kwartaal is de beoordeling weer terug op het oude niveau.



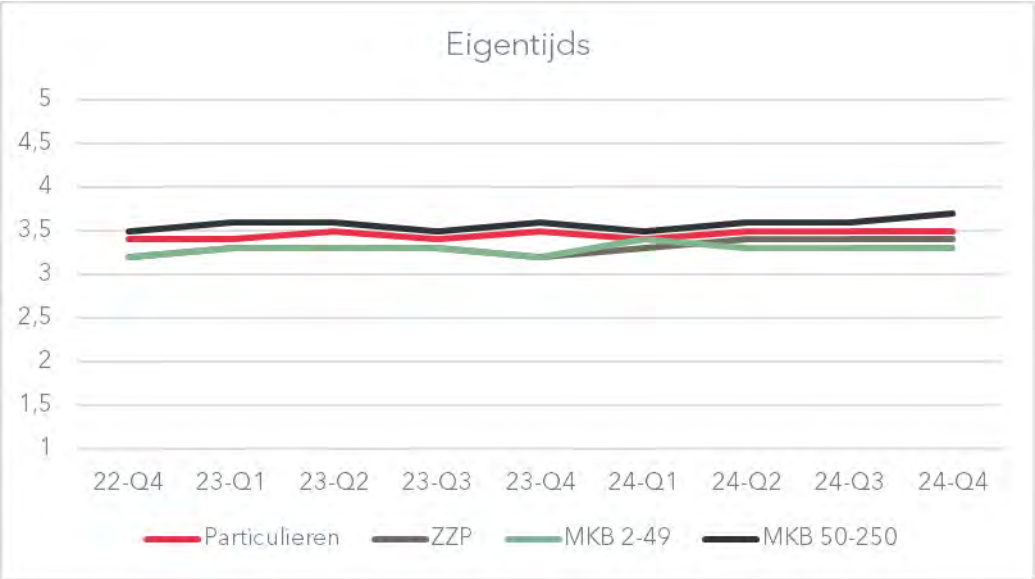
Bij het derde principe, passend, valt op dat in het derde kwartaal van 2023 elke doelgroep daalt in de beoordeling. Kleine mkb'ers stijgen iets maar dalen vervolgens ook weer. Verder zijn de verschillen hier iets groter dan bij voorgaande principes. Zzp'ers dalen iets over de periode en scoren in het tweede kwartaal van 2024 een 2,9. Grote mkb'ers scoren datzelfde kwartaal een 3,5. Dit is duidelijk de zwakste dimensie voor alle doelgroepen.



Het principe respectvol wordt relatief hoog beoordeeld door de verschillende doelgroepen (consequent de hoogste dimensie). De schaalgemiddelden zitten voor alle doelgroepen over de hele periode tussen de 3.5 en de 4. Er zijn hier geen bijzondere schommelingen zichtbaar.



Het laatste principe – eigentijds – wordt door zzp'ers en kleine mkb'ers lager beoordeeld dan door particulieren en grote mkb'ers. De grijze lijn van de zzp'ers valt deels onder de lijn van de kleine mkb'ers. Er zijn kleine schommelingen zichtbaar, variërend van 3,2 tot 3,6. Er is een geleidelijke verbetering zichtbaar, vooral bij particulieren.



Overkoepelend valt op dat alle scores schommelen binnen een vrij smalle bandbreedte (meestal 0,1-0,2 punten variatie). Respectvol scoort consequent het hoogste over alle doelgroepen en passend het laagste. De groep MKB 50-250 geeft de hoogste scores op alle indicatoren, zzp'ers zijn het meest kritisch, met name op passendheid. Deze groepen zijn echter

lastig met elkaar te vergelijken, omdat het de dienstverlening erg verschilt tussen de verschillende groepen.

In het derde kwartaal van 2023 dalen alle gemiddelde schaalniveaus van de vijf principes, onder alle doelgroepen. Enige uitzondering zijn de kleine mkb'ers; zij beoordelen in het desbetreffende kwartaal de betrouwbaarheid niet lager dan het kwartaal ervoor (zelfs 0,4 hoger). Verder zijn er minimale schommelingen en is de tevredenheid over dienstverlening en de beoordeling van de vijf indicatoren redelijk constant.

Bij elke dienstverleningsmonitor wordt ook een managementreactie uitgebracht. In deze reacties worden de aanleiding, de onderzoeksresultaten en de vervolgstappen benoemd. De aanleiding van de dienstverleningsmonitor wordt in elke reactie hetzelfde beschreven. De onderzoeksresultaten verschillen uiteraard per kwartaal. Zo wordt vanaf het eerste kwartaal van 2023 het belang van "first time right" benoemd in de managementreactie (ervoor zorgen dat vragen in één keer goed worden beantwoord). Dit wordt geïdentificeerd als een belangrijke voorspeller van tevredenheid. Mensen die een life event meemaken (zoals ziekte, trouwen of overlijden) worden vaker niet in één keer geholpen en moeten daardoor meerdere kanalen gebruiken. Vanaf Q2 2023 worden seizoenseffecten benoemd, vooral rond de aangifteperiode. Dit verklaart verschillen in tevredenheid en gebruik van kanalen tussen kwartalen (al blijkt uit bovenstaande analyse dat de tevredenheid enkel kleine schommelingen kent). Vanaf Q3 2023 wordt in de reacties expliciet benoemd dat de financiële situatie van burgers invloed heeft op hun oordeel. Mensen die geld overhouden zijn positiever over de dienstverlening dan mensen die net rondkomen of meer uitgeven dan er binnenkomt. Vanaf Q1 2024 worden 'klantbeloften' geïntroduceerd als meetinstrument.

Het is interessant om te bekijken wat de mogelijke vervolgstappen zijn die worden beschreven in de managementreactie, omdat de dienstverleningsmonitor is bedoeld als sturingsmechanisme van de dienstverlening. Hoewel het doel is om "keuzes te maken vanuit samenhangende actiegerichte klantinzichten", worden er tot op heden geen specifieke acties of verbeterplannen benoemd in de vervolgstappen in de managementreacties. Het blok "Vervolgstappen" is in alle rapportages bijna identiek en bevat algemene taal over het komen tot "een meer klantgerichte organisatie". Afgaande op de managementreacties lijken specifieke vervolgstappen vooralsnog te ontbreken, waardoor het niet af te leiden is in hoeverre er op basis van de dienstverleningsmonitor wordt bijgestuurd op de uitvoering van de dienstverlening.

4.2.3 Continu klanttevredenheidsonderzoek

Het Continu Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO) dat de directie KI&S uitvoert, biedt inzicht in hoe burgers, bedrijven en intermediairs hun contactmomenten met de Belastingdienst ervaren. Naast algemene tevredenheidscijfers meet het CKTO ook kanaalspecifieke 'drivers' en verzamelt het suggesties voor verbetering, wat samen een beeld geeft van de klantbeleving. Drivers zijn de onderliggende factoren, elementen of aspecten die de tevredenheid van klanten beïnvloeden of 'aandrijven'. Het zijn de specifieke onderdelen van de klantervaring die beïnvloeden of iemand tevreden of ontevreden is met een dienst of product.

Klanttevredenheid (KTV) ontstaat wanneer klanten hun ervaringen vergelijken met hun verwachtingen (bewust of onbewust). Hoewel niet alle factoren die KTV beïnvloeden direct stuurbaar zijn door de Belastingdienst, zoals maatschappelijke context en sentiment over

belasting betalen, zijn de persoonlijke interactiemomenten wel beïnvloedbaar en cruciaal voor de totale tevredenheid.

In het onderzoek worden maandelijks drie hoofdkanalen beoordeeld: de website (belastingdienst.nl), de balie (afspraken op Belastingkantoren) en telefonie (BelastingTelefoon). Voor elk kanaal gelden twee prestatienormen: minimaal 70% niet-ontevreden klanten (score ≥3) en maximaal 10% zeer ontevreden klanten (score ≤1,5). Met ingang van 2022 zijn de normen jaarlijks - en per kanaal verschillend - aangescherpt. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

		Website	Balie	Telefonie
2022	Niet-ontevreden klanten	> 80%	> 75%	> 80%
	Zeer ontevreden klanten	< 7%	< 8%	< 10%
2023	Niet-ontevreden klanten	> 83%	> 80%	> 82%
	Zeer ontevreden klanten	< 6%	< 6%	< 9%
2024	Niet-ontevreden klanten	> 85%	> 80%	> 83%
	Zeer ontevreden klanten	< 5%	< 6%	< 8%

Belangrijk om te vermelden is dat alle resultaten de subjectieve klantbeleving weergeven, die kan afwijken van objectieve metingen.

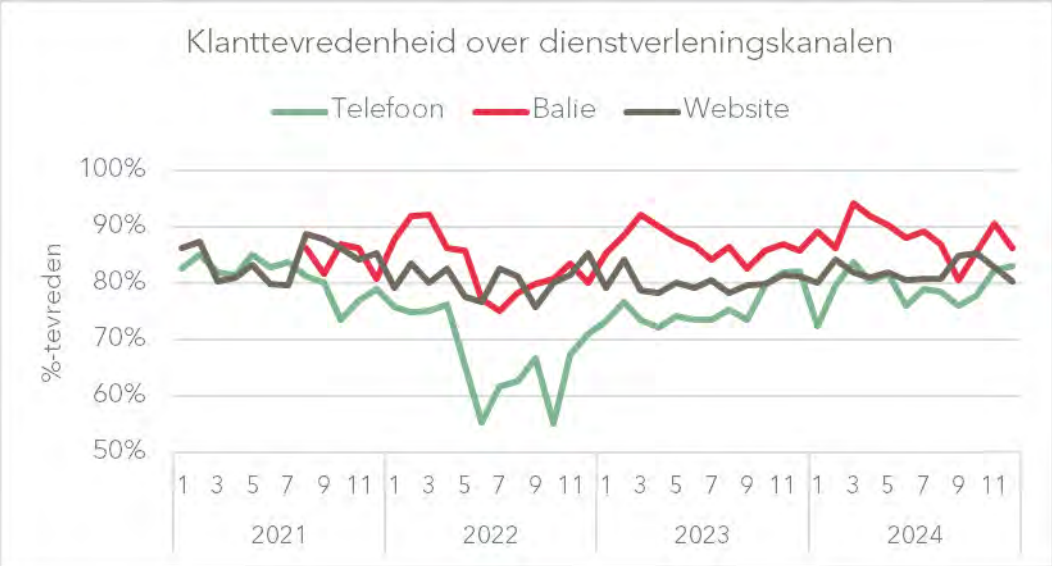
Voor de website en balie worden de volgende drie beïnvloedende factoren van klanttevredenheid gemeten:

- Opzet dienstverlening: tevredenheid over het gehele proces van toegang krijgen tot het ontvangen van de service
- Kanaalfunctionaliteit: de algehele persoonlijke ervaring met de website en balie
- Tijdigheid: tevredenheid over de tijd die nodig was om (a) zat tussen het maken van de afspraak en het moment dat terecht kon bij de balie en (b) het koste om uit te vinden hoe een afspraak te krijgen

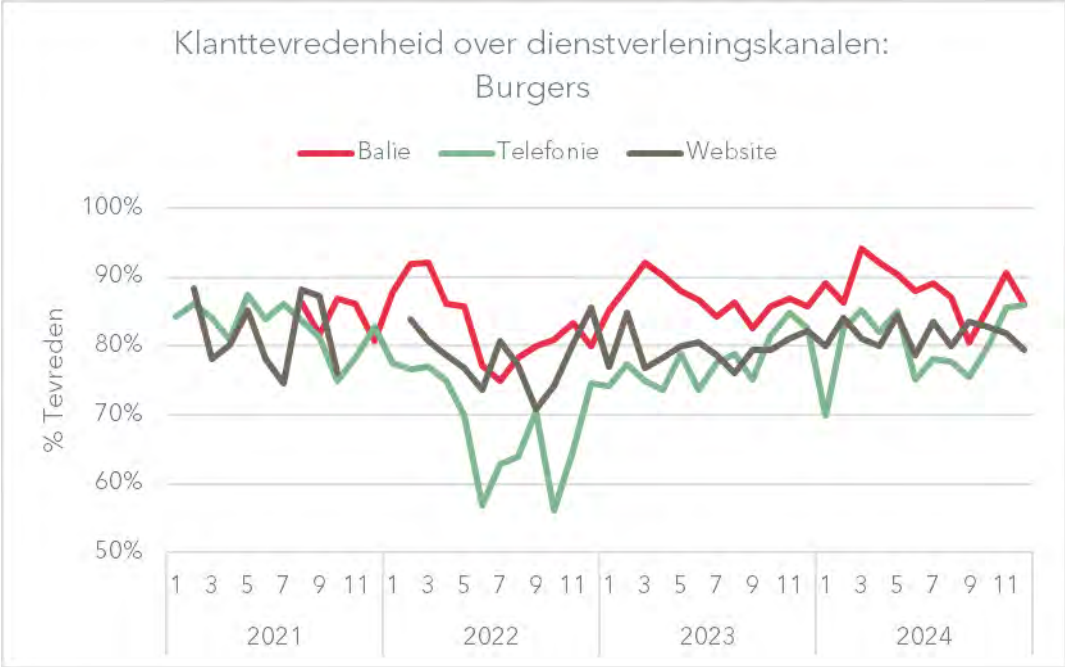
Bij de BelastingTelefoon worden de volgende factoren van klanttevredenheid gemeten:

- Informatiekwaliteit: de door de klant ervaren kwaliteit van informatie op basis van volledigheid, relevantie en actualiteit
- Kanaalfunctionaliteit: de algehele persoonlijke ervaring met de BelastingTelefoon
- Tijdigheid: tevredenheid over de tijd die nodig was voor (a) toegang tot de BelastingTelefoon en (b) het ontvangen van service

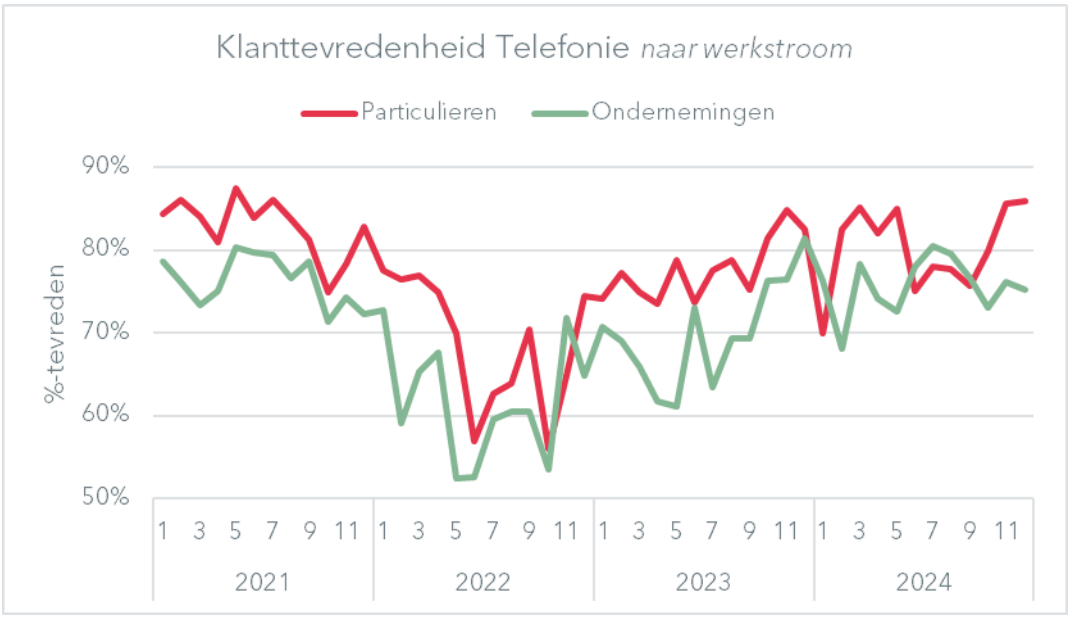
In onderstaande figuur is de algemene tevredenheid weergegeven van alle doelgroepen (burgers, bedrijven en intermediairs), uitgesplitst naar telefoon, balie en website. Wat direct in het oog springt, is dat er behoorlijke schommelingen te zien zijn. Van de drie kanalen scoort de website het meest stabiel; deze blijft gedurende de hele periode boven de 75 procent tevredenheid. De tevredenheid over de website bereikt zijn dieptepunt in september 2022 (met 75,8 procent) en het hoogtepunt in augustus 2021 (88,7 procent). De ondervraagden zijn het meest enthousiast over de balie; deze heeft gedurende de periode meestal de hoogste score. Het meten van de balie begon iets later dan de telefoon en website, namelijk in augustus 2021 (balie was vanwege corona gesloten van maart 2020 tot augustus 2021). In februari 2024 is 94,1 procent van de ondervraagden tevreden over de balie; in juli 2022 is dat op zijn laagst met 75 procent. Tot slot valt op dat de tevredenheid over de telefoon in 2022 twee dieptepunten kent. Hier was sprake van een crisis omtrent de BelastingTelefoon. In oktober 2022 is enkel 55,1 procent van de ondervraagden tevreden. De tevredenheid is op zijn hoogst in juli 2021 en in maart 2024, dan is 83,7 procent tevreden. Gedurende bijna de hele periode ligt de tevredenheid van de telefoon onder die van de balie en website.



In onderstaande grafiek is de klanttevredenheid weergegeven van de doelgroep burgers. De grafiek toont een vergelijkbare ontwikkeling als de vorige grafiek.



De verschillen tussen de tevredenheid van particulieren en ondernemingen is in onderstaande figuur visueel gemaakt voor de BelastingTelefoon. Particulieren zijn iets tevredener dan ondernemingen, maar ze volgen over het algemeen hetzelfde patroon.



4.2.4 Statistische nuance bij de interpretatie van waarderingscijfers

Nu de trends in waardering door burgers en bedrijven besproken is door middel van verschillende monitors, is het van belang om deze gegevens correct te interpreteren. Bij het interpreteren van monitorgegevens zoals die van de Belastingdienst, is het cruciaal om te

begrijpen wanneer een verandering betekenisvol is versus wanneer deze waarschijnlijk toe te schrijven is aan normale steekproefvariatie. Statistische significantie speelt hier een essentiële rol.

Een betrouwbaarheidsinterval geeft de range aan waarbinnen het werkelijke gemiddelde van de gehele populatie met een bepaalde waarschijnlijkheid valt, gebaseerd op de steekproef. In sociaalwetenschappelijk onderzoek hanteert men doorgaans een betrouwbaarheidsniveau van 95% ($p < 0,05$) of 99% ($p < 0,01$). Bij een betrouwbaarheidsniveau van 95% betekent dit dat als we het onderzoek 100 keer zouden herhalen met verschillende steekproeven, we verwachten dat het werkelijke populatiegemiddelde in 95 van die gevallen binnen het berekende interval valt.

In de context van de Belastingdienst dienstverleningsmonitor, met steekproefgrootten van ongeveer 2.000-2.100 respondenten, zijn er vier belangrijke inzichten:

1. Bij een 5-punts Likertschaal en een steekproefomvang van circa 2.000 respondenten, is een verschil van 0,1 punt zelden statistisch significant op het 95%-betrouwbaarheidsniveau. Afhankelijk van de precieze steekproefgrootte en standaarddeviatie, is een groter verschil nodig om statistische significantie te bereiken.
2. De waargenomen schommelingen in de dienstverleningsmonitor (veelal 0,1-0,2 punten) zijn grotendeels te verklaren door normale steekproefvariatie. Dit betekent dat veel van de kwartaal-op-kwartaal "veranderingen" hoogstwaarschijnlijk geen echte veranderingen in klanttevredenheid weerspiegelen.
3. Voor deze dataset zou een verandering van 0,3 punten of meer waarschijnlijk wel statistisch significant zijn, vooral als deze consistent is over meerdere kwartalen. Bijvoorbeeld de daling van 'Betrouwbaar' voor de groep kleine mkb'ers van 3,5 naar 3,1 in 23-Q2 zou mogelijk significant kunnen zijn.
4. De consistente patronen (zoals 'Passend' die structureel lager scoort dan andere dimensies, of MKB 50-250 die consequent hoger scoort dan andere doelgroepen) zijn statistisch betrouwbaarder dan kleine kwartaalschommelingen.

Wanneer de dienstverleningsmonitor voor besluitvorming gebruikt wordt, is het cruciaal te begrijpen dat niet elke op- of neerwaartse beweging actie vereist aangezien de meeste kleine veranderingen (≤0,2 punten) binnen normale statistische variatie vallen. Consistent lage scores in specifieke dimensies zoals 'Passend' of voor bepaalde doelgroepen zoals zzp'ers zijn betrouwbaardere signalen waarop beleid gebaseerd zou moeten worden. De relatieve positionering van scores tussen dimensies en doelgroepen is waarschijnlijk betrouwbaarder dan absolute waardes of kwartaalverschillen.

4.2.5 Het belang van de bredere context

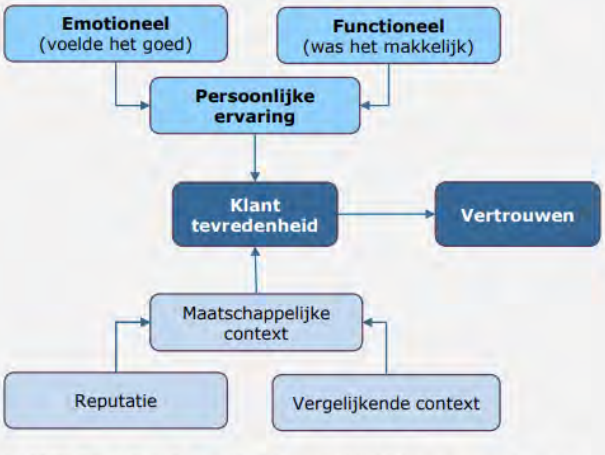
Bij het interpreteren van waarderingscijfers is het belangrijk om – naast de statistische significantie – de bredere context te begrijpen. Zoals het ICCS Client Satisfaction Model[102] in de figuur op de volgende pagina illustreert, wordt klanttevredenheid bepaald door een samenspel van factoren. De figuur toont dat klanttevredenheid wordt beïnvloed door zowel persoonlijke ervaringen als maatschappelijke context. Persoonlijke ervaringen bestaan uit zowel een emotionele component ("voelde het goed") als een functionele component ("was het

[102] Institute for Citizen-Centred Service. (2014). Citizens First 7.

makkelijk"). De maatschappelijke context wordt gevormd door reputatie en vergelijkende context. Het model, ontwikkeld door het Institute for Citizen-Centred Service, toont ook een positieve relatie tussen klanttevredenheid en vertrouwen.

Dit verklaart mogelijk waarom de waarderingscijfers relatief stabiel zijn. De Belastingdienst heeft beperkte invloed op maatschappelijke factoren zoals algemene percepties over overheidsinstanties of gebeurtenissen die de reputatie beïnvloeden. Grote incidenten of media-aandacht kunnen de maatschappelijke context significant veranderen, terwijl kleinere dienstverleningsverbeteringen mogelijk onvoldoende impact hebben om deze externe factoren te compenseren, bijvoorbeeld doordat een relatief klein deel van de groep te maken heeft gekregen met de interventie.

Wanneer er wordt gestuurd op klanttevredenheid (of burgertevredenheid), moet men dus realistisch zijn over welke elementen binnen de eigen invloedssfeer liggen. Sommige aspecten van klanttevredenheid vallen buiten de directe controle van de organisatie.



Het ICCS Client Satisfaction Model is ontwikkeld door en eigendom van het Institute for Citizen-Centred Service. Het is een wetenschappelijk gevalideerd model voor de overheid dat aantoont dat er een positieve relatie is tussen klanttevredenheid en vertrouwen.

ICCS (2014), Citizens First 7

Een literatuurstudie van De Beleidsonderzoekers uit 2024[103] naar de determinanten van vier belevingsindicatoren van de Belastingdienst (adequate behandeling, effectief informeren, gemak bieden/fouten voorkomen, en corrigerend optreden) had als doel te achterhalen welke factoren deze belevingsindicatoren beïnvloeden en hoe de waardering ervan positief kan worden beïnvloed.

Het onderzoek identificeert zeven determinanten die de beleving beïnvloeden:

1. **Sociale normen rond naleving van belastingregels** - Hoe belastingbetalers denken dat anderen denken over belastingbetalingen
2. **Beeldvorming over prestaties Belastingdienst** - Percepties over de Belastingdienst, vaak beïnvloed door media

[103] Ruig, L. (de) & Wienema, R. (2024). Determinanten belevingsindicatoren Belastingdienst. Leiden: De Beleidsonderzoekers.

3. **Verwachtingen van de doelgroep over dienstverlening** - Wat burgers verwachten van de dienstverlening
4. **Gevoelens van rechtvaardigheid** - Diverse vormen van rechtvaardigheid (distributief, procedureel, etc.)
5. **Interactie tussen belastingplichtige en Belastingdienst** - Het klimaat waarin de interactie plaatsvindt (antagonistisch, dienstverlenend, etc.)
6. **Voldoende rekening houden met begrensde capaciteiten** - Rekening houden met het doenvermogen van burgers
7. **Compenseren van door de Belastingdienst gemaakte fouten** - Herstellen van gemaakte fouten

Een belangrijk inzicht is dat de beleving van burgers en bedrijven slechts gedeeltelijk beïnvloedbaar is door de Belastingdienst. De ervaringen en tevredenheid worden mede bepaald door onderliggende overtuigingen over rechtvaardigheid, het presteren van overheidsdiensten in het algemeen, beeldvorming en bredere beleidsmatige, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Concrete voorbeelden hiervan zijn de beeldvorming naar aanleiding van incidenten, beleidsmatige verschuivingen in de belastingheffing en verminderd vertrouwen in de politiek.

Het rapport maakt onderscheid tussen determinanten die meer of minder beïnvloedbaar zijn. De eerste vier determinanten (sociale normen, beeldvorming, verwachtingen en gevoelens van rechtvaardigheid) worden beschouwd als moeilijker beïnvloedbaar door de Belastingdienst omdat ze niet alleen afhankelijk zijn van uitvoerings- en handhavingsactiviteiten, maar ook van externe factoren zoals wetgeving, sociale normen, conjunctuur, prestaties van andere overheidsorganisaties en politieke incidenten. Een concreet voorbeeld hiervan is de mediabias tegen de publieke sector, waarbij burgers organisaties in de publieke sector automatisch en onbewust associëren met inefficiëntie en inflexibiliteit, mede als gevolg van herhaalde blootstelling aan negatieve berichtgeving.

De stabiele ontwikkeling van de waardering kan ook worden verklaard door middel van het Expectancy-Disconfirmation Model, die in de literatuurstudie wordt besproken. Volgens dit model komt burgertevredenheid voort uit een vergelijking tussen percepties van prestaties en vooraf bestaande verwachtingen. Hoge prestaties van een dienst in het verleden leiden tot hoge verwachtingen bij burgers, en lage prestaties tot lage verwachtingen. Dit verklaart waarom verbeteringen in dienstverlening niet altijd leiden tot hogere waarderingscijfers - als de verwachtingen evenredig stijgen met de verbeteringen, blijft de waardering constant.

4.2.6 Tussenconclusie ten aanzien van waardering

In dit hoofdstuk is de waardering door burgers en bedrijven van de dienstverlening (beoogde outcome) van de Belastingdienst besproken aan de hand van verschillende monitoren. De beleidstheorie zoals besproken in hoofdstuk 2 veronderstelt een causale keten waarbij input (inzet van mensen en middelen) zou moeten leiden tot verbeterde throughput (implementatie en uitvoering van de dienstverlening) en output (aantal verleende diensten/gebruik) wat vervolgens resulteert in positieve outcomes (tevreden burgers en bedrijven). Echter, de monitoringsresultaten doen vermoeden dat er weinig is veranderd in de onderzoeksperiode. Dat roept vragen op of dit de juiste manier is om vast te stellen wat de prestaties zijn.

De Fiscale Monitor wordt gebruikt om 'de temperatuur te meten' op hoofdlijnen en toont stabiele cijfers die nauwelijks ontwikkeling vertonen over de jaren. De figuren presenteren vrijwel horizontale lijnen voor de verschillende indicatoren zoals belastingmoraal, vertrouwen en de belevingsindicatoren. Niet alles van wat de Belastingdienst doet, vertaalt zich in een aangepaste score op de indicatoren. Het kost tijd voordat verbeteringen door grote groepen belastingplichtigen worden opgemerkt en tot uitdrukking komen in (algemene) indicatoren. Op basis van de scores op de indicatoren kunnen dus geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van die acties. Als men zicht wil krijgen op in hoeverre een specifiek instrument of activiteit het beoogde effect/impact heeft, is daar een ander type onderzoek voor nodig.

De Dienstverleningsmonitor laat vergelijkbare stabiele patronen zien. Hoewel er kleine schommelingen waarneembaar zijn per kwartaal, blijft de algemene tevredenheid over de dienstverlening en de beoordeling van de vijf principes (overzichtelijk, betrouwbaar, passend, respectvol en eigentijds) opvallend constant. Daarnaast vallen de schommelingen grotendeels binnen normale steekproefvariatie die dus hoogstwaarschijnlijk geen echte veranderingen in klanttevredenheid weerspiegelen. De dienstverleningsmonitor is bedoeld als sturingsmechanisme van de dienstverlening. In de managementreacties staan echter geen concrete vervolgstappen benoemd.

Het Continu Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO) geeft een iets gevarieerder beeld en toont meer fluctuaties in de waardering, met name voor de telefonie en balie. De website blijft relatief stabiel in waardering. De crisis rondom de BelastingTelefoon in 2022 is duidelijk zichtbaar in de metingen, wat aantoont dat het CKTO gevoeliger is voor specifieke gebeurtenissen in de dienstverlening.

De afwezigheid van significante bewegingen in de verschillende indicatoren van de fiscale monitor en dienstverleningsmonitor – ondanks substantiële inspanningen en investeringen - suggereert dat deze metingen onvoldoende gevoelig zijn voor de specifieke interventies die de Belastingdienst doorvoert. Het is daardoor moeilijk te bepalen welke acties daadwerkelijk impact hebben op de ervaringen van burgers en bedrijven. Wanneer er nauwelijks veranderingen zichtbaar zijn in de monitors, kunnen zij niet effectief dienen als kompas voor beleidsontwikkeling of bijsturing.

Concluderend is te stellen dat de beleidstheorie (die veronderstelt dat veranderingen in input leiden tot meetbare veranderingen in outcome) niet duidelijk wordt bevestigd door de verzamelde gegevens. De waardering blijft over het algemeen stabiel. Dit roept vragen op over de relatie tussen specifieke dienstverleningsaspecten en de algemene waardering van de Belastingdienst door burgers en bedrijven. Dit sluit aan bij het de bevindingen in hoofdstuk 2 dat het beleidsinstrument dienstverlening geen eigen beleidstheorie kent maar dat de beleidstheorie de inzet van dienstverlening, massale processen en toezicht in samenhang ziet en dat het daardoor niet mogelijk is te destilleren welke inzet tot welke resultaten leidt. Daarnaast roept het vragen op over wat de beste manier is om de resultaten van ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening te monitoren. Mogelijk is het verstandig om te proberen per interventie het resultaat te monitoren. Dit gebeurt al met enige regelmaat, zoals bijvoorbeeld bij het contactkaartje (zoals besproken in hoofdstuk 3), maar kan niet bij alle interventies gedaan worden.

4.3 Trends uitgaven aan interactie

Dit deel van het onderzoek betreft de doelmatigheidsanalyse. Op basis van wat er bij de onderzoekers nu bekend is, kunnen we op basis van het procesmodel inzichtelijk maken wat er in de jaren 2020-2024 is uitgegeven aan 'interactie'. Hieronder is een analyse gegeven van waar de stijgingen en de dalingen zitten in de uitgaven, maar de achterliggende redenen wordt beperkt genoemd omdat we enkel uitspraken kunnen doen over informatie waar we over beschikken. In de eerste paragraaf is gekeken naar de uitgaven van het primaire proces; in de tweede paragraaf naar de uitgaven secundair proces. Ook kunnen we identificeren welke en hoeveel extra middelen er beschikbaar zijn gesteld via de POK-gelden en mogelijk ingaan op wat dat heeft opgeleverd.

Het verschil tussen primaire en secundaire uitgaven ligt in de directheid van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Primaire uitgaven betreffen "de geschreven tijd" op de daadwerkelijk uitgevoerde dienstverlening, terwijl secundaire uitgaven "geschreven uren" betreffen op management en ondersteuning. Deze indeling volgt uit de tijdregistratiesystematiek van de Belastingdienst. Tijdens een interview met medewerkers van de directie Control & Finance (C&F) werd duidelijk dat medewerkers onderscheid maken tussen tijd die direct aan burgers en bedrijven wordt besteed versus indirecte tijd. Volgens de geïnterviewde medewerkers valt alles wat niet direct voor de klant wordt gedaan onder indirecte tijd. Dit betekent dat primaire uitgaven betrekking hebben op activiteiten waarbij directe interactie met burgers, bedrijven en intermediairs plaatsvindt - zoals het beantwoorden van telefoontjes, behandelen van brieven, of baliebediening. Secundaire uitgaven dekken daarentegen de ondersteunende processen die nodig zijn om deze dienstverlening mogelijk te maken, zoals managementactiviteiten, coördinatie, en facilitaire ondersteuning. Deze systematiek stelt de Belastingdienst in staat om inzicht te krijgen in zowel de directe uitgaven van dienstverlening als de indirecte uitgaven die nodig zijn om deze dienstverlening te kunnen leveren.

4.3.1 Uitgaven en fte Interactie primair proces

In deze paragraaf worden de uitgaven aan en inzet van fte voor interactie met burgers en bedrijven besproken. In onderstaande tabellen zijn de uitgaven zichtbaar aan primair proces tussen 2020 en 2024, en vervolgens de ontwikkeling in inzet van fte voor het primair proces.

Uitgaven in miljoenen euro's	2020	2021	2022	2023	2024
Bellen	105	98	112	138	161
Brieven	65	68	73	78	90
Fysiek	3	3	6	7	14
Internet	14	18	21	24	28
Regie	4	4	6	7	8
Interactie (totaal)	190	192	217	254	302

Personele inzet in fte	2020	2021	2022	2023	2024
Bellen	1.940	1.930	1.991	2.186	2.298
Brieven	387	379	340	359	268
Fysiek	46	55	92	135	194
Internet	169	218	226	252	285
Regie	45	45	56	66	74
Interactie (totaal)	2.588	2.627	2.705	2.998	3.120

De totale primaire proces uitgaven zijn in deze periode aanzienlijk gestegen, van 190 miljoen euro in 2020 naar 302 miljoen euro in 2024. Dit is een stijging van 59%. In deze periode is de inzet van fte toegenomen met in totaal 21%.

De stijging van de uitgaven is niet gelijkmatig verdeeld over alle kanalen. Het telefonische kanaal blijft veruit het duurste dienstverleningskanaal, met een stijging van 105 miljoen euro in 2020 naar 161 miljoen euro in 2024. De Belastingdienst geeft zelf een verklaring voor de gestegen uitgaven. Naast de inflatie van de afgelopen jaren, heeft bij de BelastingTelefoon een extra traject plaatsgevonden om service medewerkers passend en marktconform te belonen. Deze ontwikkelingen verklaren volgens de Belastingdienst ongeveer 33% van de gestegen kosten. De pool service medewerkers is daarnaast ook gegroeid. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste is in 2020 gestart met het serviceteam uitvoeringsherstel Toeslagen. Dit team is gegroeid naar 161 fte in 2024. Ten tweede is sinds 2022 geïnvesteerd om de bereikbaarheid op orde te brengen. Omdat de BelastingTelefoon in die periode een hoger verzuim en een hogere uitstroom dan gebruikelijk kende, is gebruik gemaakt van extra uitzendkrachten. Het opleiden van nieuwe medewerkers kost tijd. Tot slot ziet de Belastingdienst dat over de gehele periode de gespreksafhandeltijd toeneemt. Dit komt volgens de Belastingdienst door complexere wetgeving en strengere eisen rondom klantverificatie.

De uitgaven voor brieven, het tweede grootste kanaal, zijn eveneens gestegen, zij het minder sterk: van 65 miljoen euro in 2020 naar 90 miljoen euro in 2024. De Belastingdienst geeft aan dat de groei in de uitgaven aan brieven niet zozeer wordt veroorzaakt door het verzenden van meer brieven, maar meer aan de toegenomen 'vulgraad' over de tijd heen. Structureel is er een toename bij bijna alle ketens als het gaat om de hoeveelheid verzonden pagina's per brief, waardoor het volume papier is toegenomen. Een voorbeeld hiervan is het doorvoeren van de afschaffing van de acceptgiro. Dit noopte bij brieven tot het toevoegen van een extra pagina met informatie over de Belastingdienst standaard betaalinstructie (BSBI). Door toename als deze in de omvang van brieven, is het volume papier toegenomen.

Er is een grote groei zichtbaar bij fysieke dienstverlening, die ruim verviervoudigd is van 3 naar 14 miljoen euro. Deze uitgaven betreffen zowel fysieke dienstverlening aan particulieren (zoals balies en steunpunten) als aan ondernemers uit het MKB (baliecontact op zowel de MKB-regiokantoren als op de fysieke ondernemerspleinen van de Kamer van Koophandel). Voor wat betreft de dienstverlening aan MKB-ondernemers heeft volgens de Belastingdienst aan de uitgavenstijging bijgedragen dat fysiek baliecontact voor ondernemers in 2020 niet beschikbaar was en in de jaren daarna wel, op zowel de MKB-regiokantoren als op de fysieke ondernemerspleinen van de KVK. Voor wat betreft de dienstverlening aan particulieren zijn de uitgaven aan fysieke dienstverlening gestegen door de opening van 16 steunpunten in deze periode[104], mogelijk gemaakt door de gelden die beschikbaar zijn gekomen vanuit de Parlementaire enquête kinderopvangtoeslag (POK) om de transformatie van persoonlijke hulp aan burgers te bekostigen en deze weer bereikbaar en toegankelijk te maken. Daarbij en daarnaast is voor alle balies en steunpunten ingezet op toegankelijke en betere hulp voor particulieren, door bijvoorbeeld uitbreiding van de tijd per afspraak en het maken van nazorgafspraken.

[104] Dit betreft de primaire kosten dus het gaat hier om het hulp bieden op 16 extra locaties. De kosten voor implementatie en opening van deze steunpunten valken onder secundaire kosten.

Het internet toont een verdubbeling van de uitgaven, van 14 naar 28 miljoen euro. Dit is volgens de Belastingdienst in lijn met de toenemende digitalisering van de klantprocessen van de Belastingdienst. Op de website en de portalen wordt veel meer functionaliteit geboden waarmee burgers en ondernemers zelf hun zaken kunnen regelen. Dit heeft bijvoorbeeld een forse uitbreiding van het aantal service- en UX designers[105] gevraagd. Het gebruik van sociale media door burgers en ondernemers is in de afgelopen 5 jaar toegenomen: meer mensen gebruiken deze kanalen om hun vraag te stellen. De Belastingdienst beantwoordt sinds een aantal jaren ook vragen via Instagram. Het team Webcare is daardoor gegroeid.

Ook regie (kanaal- en ketenregie) heeft een verdubbeling aan uitgaven doorgemaakt. De sterkere focus op klantgericht werken, heeft in de afgelopen 5 jaar volgens de Belastingdienst een uitbreiding van de formatie van kanaal- en ketenregie tot gevolg gehad. Er zijn experts klantreismanagement en adviseurs klantbeleving toegevoegd aan de afdeling. Zij ontwerpen klantreizen en doen verbetervoorstellen op basis van klantsignalen.

Het jaar 2021 laat over het algemeen kleine veranderingen zien ten opzichte van 2020, met een zeer bescheiden totale stijging van slechts 1%. In 2022 begint de uitgavengroei te versnellen (+13% t.o.v. 2021), gevolgd door nog eens 17% groei in 2023 ten opzichte van 2022 en dit zet door in 2024 (+20% t.o.v. 2023). De stimulans die de POK-middelen hebben gegeven aan de Dienstverlening zijn pas na Corona (vanaf 2022) in een stroomversnelling gekomen.

4.3.2 Uitgaven en fte Interactie secundair proces

Zoals in de vorige paragraaf vermeld, betreffen secundaire uitgaven indirecte uren zoals management en ondersteuning. Net als de primaire uitgaven, zijn de uitgaven secundair proces tussen 2020 en 2024 substantieel gestegen, van 252 miljoen euro in 2020 naar 369 miljoen euro in 2024. Dit is een stijging van 46%. Net als bij de primaire uitgaven is deze stijging niet uniform verdeeld over alle kanalen.

Wat betreft het verloop over de jaren: in 2021 stegen de totale secundaire uitgaven beperkt met 3% ten opzichte van 2020. In 2022 versnelde de stijging naar 14% ten opzichte van 2021, gevolgd door een verdere stijging van 14% in 2023 ten opzichte van 2022 en een stijging van 10% tussen 2023 en 2024. Dit patroon van versnellende stijgingen over deze periode is voor een groot deel vergelijkbaar met wat we zien bij de primaire procesuitgaven.

Een vergelijking van de secundaire procesuitgaven (369 miljoen euro in 2024) met de primaire procesuitgaven (302 miljoen euro in 2024) laat zien dat de secundaire uitgaven ongeveer 22% hoger zijn dan de primaire uitgaven, wat wijst op aanzienlijke indirecte uitgaven binnen de organisatie.

Uitgaven in miljoenen euro's	2020	2021	2022	2023	2024
Bellen	164	154	186	214	227
Brieven	56	63	67	70	78
Fysiek	5	6	8	13	23
Internet	23	32	26	29	33
Regie	4	5	6	8	8
Interactie (totaal)	252	259	294	334	369

[105] UX staat voor 'User experience', ofwel klantbeleving.

Personele inzet in fte	2020	2021	2022	2023	2024
Bellen	933	922	1.105	1.215	1227
Brieven	235	274	269	277	292
Fysiek	26	37	49	73	120
Internet	128	163	136	151	165
Regie	22	30	33	38	38
Interactie (totaal)	1.344	1.425	1.593	1.754	1.842

Ook de inzet van fte voor het secundair proces neemt toe in de periode 2020-2024, met in totaal 37%. De grootste stijging in fte vindt plaats tussen 2021 en 2023.

4.3.3 Intermezzo: POK uitgaven

In het kader van het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) zijn vanaf 2021 structurele middelen toegekend voor de verbetering van de dienstverlening van de Belastingdienst. Deze middelen waren bedoeld om de dienstverlening toegankelijker en bereikbaarder te maken voor burgers en ondernemers. Deze paragraaf betreft een eenmalige analyse op basis van extracomptabele registraties die niet kan worden aangevuld met cijfers uit 2024. De investeringen richtten zich op vier hoofdonderdelen van de dienstverlening.[106][107]

Voor de uitbreiding van Stella-teams, die zich richten op het helpen van burgers en ondernemers in kwetsbare situaties, werden middelen beschikbaar gesteld die opliepen van 2,5 miljoen euro in 2021 tot 13,4 miljoen euro in 2023. Hiervoor werd in 2023 89 fte toegekend, maar slechts 58,1 fte gerealiseerd. De werving werd voortgezet in 2024. Het doel van deze teams was het realiseren van een vangnet en het voorkomen van escalerende problemen via vroegsignalering. In 2023 werd echter slechts 6,7 miljoen euro van het beschikbare budget daadwerkelijk uitgegeven. Deze onderbesteding ontstond doordat het aantal casussen nog niet op het verwachte niveau lag en het signaalmodel voor vroegsignalering vertraging opliep door het stagneren van het Data Protection Impact Assessment.

Voor de uitbreiding van fysieke loketten werd een groeiend budget toegekend, van 3,2 miljoen euro in 2021 tot 19,9 miljoen euro in 2023, met een bijbehorende formatie-uitbreiding van 183,2 fte in 2023 waarvan 156,9 fte werd gerealiseerd. Deze middelen waren bedoeld voor het openen van meer steunpunten om de dienstverlening dichter bij burgers te brengen. In 2023 werd 16,8 miljoen euro uitgegeven, wat lager was dan gepland door onderbezetting als gevolg van hoge uitstroom en moeizame werving op de arbeidsmarkt. Het aantal hulpverzoeken bleef met 98.839 achter bij de verwachte 173.000, wat werd veroorzaakt door het later openstellen van steunpunten, een latere start van videobellen, lage bekendheid van het dienstverleningsaanbod en tekorten aan inzetbare capaciteit.

Voor de verbetering van de BelastingTelefoon en klantsignalen werden eveneens oplopende budgetten toegekend, van 3,3 miljoen euro in 2021 tot 16,6 miljoen euro in 2023, met een

[106] Concerndirectie C&F. (2024). Verantwoording POK middelen Belastingtelefoon en Digitale dienstverlening (Deel II),
[107] Concerndirectie C&F. (2024). Verantwoording POK Stella en Fysieke loketten (Deel II).

formatieuitbreiding naar 214,3 fte waarvan 152 fte werd gerealiseerd. Deze middelen waren gericht op het verbeteren van de kwaliteit en bereikbaarheid van telefonische dienstverlening. In 2023 werd 13,0 miljoen euro uitgegeven. De onderbesteding van 3,6 miljoen euro werd voornamelijk veroorzaakt doordat een pilot voor de inzet van telefonische medewerkers bij fysieke balies niet aan de verwachtingen voldeed en daarom werd stopgezet.

Ten slotte werden voor digitale dienstverlening middelen beschikbaar gesteld die sterk stegen van 0,7 miljoen euro in 2021 naar 16,4 miljoen euro in 2023. Deze investeringen waren bedoeld voor het vernieuwen en ontwikkelen van digitale contactmogelijkheden, waaronder website-vernieuwing, een generiek portaal en sociale media dienstverlening. In 2023 werd 4,9 miljoen euro besteed. De grote onderbesteding van bijna 11,5 miljoen euro ontstond doordat middelen voor het generiek portaal werden geprioriteerd binnen het totale IT-portfolio en omdat er minder behoefte bleek voor het bemensen van dienstverleningsmissies met eigen personeel dan oorspronkelijk voorzien. Met deze middelen werden wel concrete nieuwe diensten gelanceerd, zoals videobellen in oktober 2023, de digitalisering van zeven papieren formulieren en de mogelijkheid om via iDeal te betalen. De investeringen leidden tot meetbare resultaten via prestatie-indicatoren, waarbij sommige doelstellingen werden behaald zoals een klanttevredenheid van 88% bij fysieke loketten, terwijl andere achterbleven zoals de klanttevredenheid van de BelastingTelefoon die met 75% onder de norm van 82% bleef. Structurele uitdagingen bleven bestaan, waaronder personeelskrapte op de arbeidsmarkt en de lage bekendheid van het dienstverleningsaanbod onder burgers.

Overkoepelend laten de POK-investeringen in dienstverlening in de eerste jaren onderbesteding zien bij alle vier de onderdelen, variërend van beperkte verschillen bij fysieke loketten tot aanzienlijke bij digitale dienstverlening. De hoofdoorzaak lag telkens bij personeelsgerelateerde problemen zoals het aantrekken van personeel, hoge uitstroom en onderbezetting. Ondanks fors stijgende budgetten over de jaren bleven veel prestatie-indicatoren onder de gestelde normen. Daarnaast vertelden geïnterviewden ons dat vertragingen ontstonden door factoren buiten directe controle van de verantwoordelijke directies, zoals procedures voor privacy-impact-assessments en IT-prioritering.

4.3.4 Tussenconclusie uitgaven

In de periode 2020-2024 zijn zowel de primaire als secundaire uitgaven voor interactie met burgers en bedrijven substantieel gestegen. De primaire procesuitgaven namen toe van 190 naar 302 miljoen euro (+59%), terwijl de secundaire procesuitgaven stegen van 252 naar 369 miljoen euro (+46%). Bij beide is een versnellende stijging waarneembaar, met name vanaf 2022 (na corona). Het verklaren van deze stijging in de uitgaven valt buiten de scope van het onderzoek. Verklaringen die de Belastingdienst zelf geeft zijn bijvoorbeeld inflatie en stijgende uitgaven aan facilitaire en IV ondersteuning.

Het telefonische kanaal blijft in beide uitgavencategorieën veruit het grootste, gevolgd door brieven. Opvallend is de sterke toename van uitgaven voor baliecontacten, die in zowel primair als secundair proces verveelvoudigd zijn. Dit komt waarschijnlijk door de uitbreiding van het aantal steunpunten. Ook de uitgaven voor digitale kanalen vertonen een duidelijke stijging, vooral bij online portalen. De uitgavenstijging bij online portalen is volgens de Belastingdienst grotendeels te verklaren door de migratie van de aangifte voor ondernemers naar het nieuwe portaal ‘Mijn Belastingdienst Zakelijk’ (MBDZ).

De secundaire procesuitgaven liggen structureel hoger dan de primaire procesuitgaven (22% in 2024), wat wijst op aanzienlijke uitgaven voor management en ondersteuning. De patronen in stijgingen zijn vergelijkbaar tussen primair en secundair proces, maar met specifieke verschillen per kanaal. Zo zijn bij telefonische uitzoekopdrachten de secundaire uitgaven sterk gedaald in 2023, terwijl deze in het primaire proces minimaal waren.

Deze ontwikkelingen suggereren een toenemende investering in dienstverlening, waarbij zowel traditionele kanalen (telefonie, balie) als digitale kanalen (portalen) prioriteit krijgen, met bijbehorende overhead uitgaven die deze investeringen ondersteunen. Echter wordt een deel veroorzaakt door inflatie en is noodzakelijk om de bezetting op peil te houden en is dus geen extra investering.

In de onderzoeksperiode zijn er veel POK-investeringen geweest waarbij sprake is van onderbesteding.

4.4 Trends in compliance

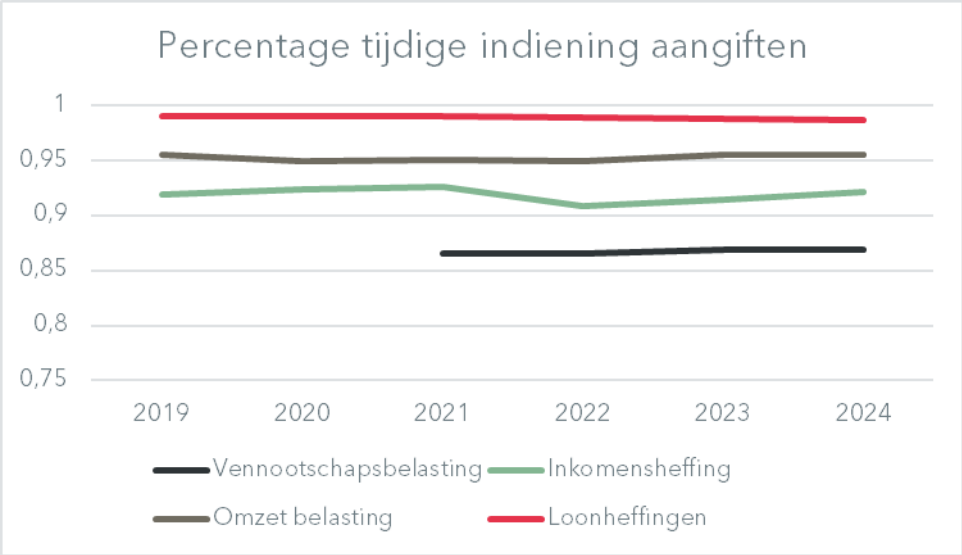
Volgens de beleidstheorie is de beoogde impact van de Belastingdienst de realisatie van compliance. Zoals de Belastingdienst het zelf in de jaarrapportages beschrijft: “De Belastingdienst beoogt met zijn strategie het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel uit zichzelf (fiscale) regels naleven”. In de jaarrapportages wordt elk jaar de realisatie van de prestatie-indicatoren gerapporteerd. In deze paragraaf wordt gekeken naar de ontwikkeling van de realisatie van compliance.[108]

Ten eerste kan worden gekeken naar de registratiekwaliteit van burgers en bedrijven. De prestatie-indicator juiste registratie komt sinds 2022 voor in de jaarrapportages. Dit percentage is gestegen van 96,7% in 2022 naar 98,2% in 2023 en 98,7% in 2024.

Als tweede indicator is het percentage tijdige aangiften per type aangifte in de periode 2020-2024 in onderstaande grafiek inzichtelijk gemaakt. Tot en met 2020 zijn de percentages voor tijdige aangiften vennootschapsbelasting en inkomensheffing gecombineerd gemeten. In de figuur zijn tot en met 2020 de gecombineerde waarden voor vennootschapsbelasting en inkomensheffing opgenomen. Vanaf 2021 zijn deze percentages separaat inzichtelijk gemaakt.

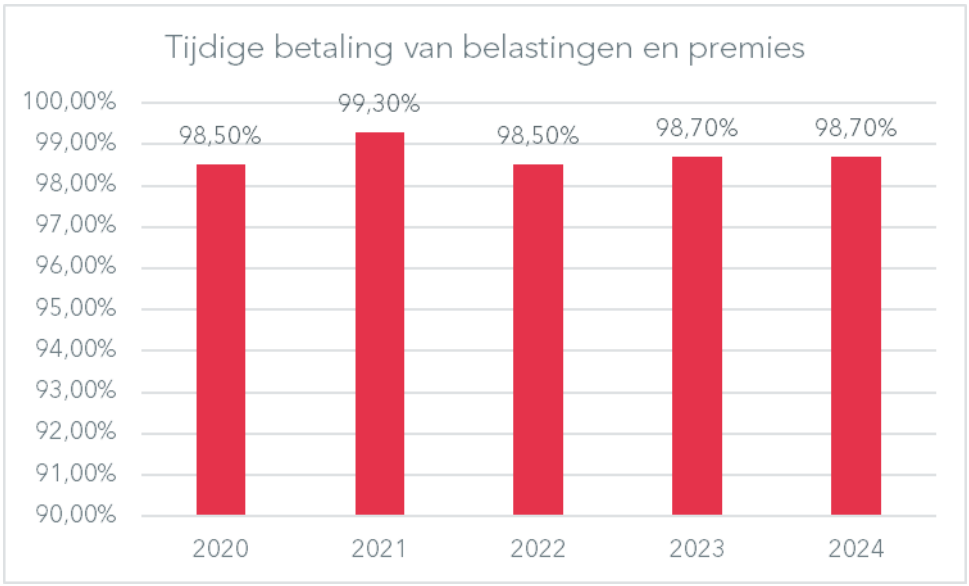
Het percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen is in de periode 2020-2024 gestegen van 95% naar 95,6%. Het aantal aangiften loonheffingen dat tijdig ingediend werd is zo goed als gelijk gebleven. Voor de aangiften inkomensheffingen was het percentage tijdige aangiften in 2021 92,6%, waarna er een daling plaatsvond naar 90,9%, en vervolgens in 2023 weer een stijging naar 91,5% en in 2022 naar 92,1%. De tijdige aangifte erfbelasting wordt vanaf 2022 ook bijgehouden in de jaarrapportages en was toen 66,4%. In 2023 steeg het iets naar 67,7% en in 2024 naar 70,2%.

[108] 2e Voortgangsrapportage 2020, Voortgangsrapportage Jaarplan 2021, Jaarrapportage 2022 t/m 2024. Belastingdienst



Ten derde kan worden gekeken naar de juiste aangiften. Het nalevingstekort onder Particulieren is berekend over de belastingjaren 2020 en 2022; deze percentages zijn respectievelijk 0,5% en 0,4%[109]. Dit houdt in dat het nalevingstekort voor Particulieren gedaald is in deze periode. Het nalevingstekort voor MKB is gemeten over de belastingjaren 2017 (4,3%) en 2020 (5%) en ligt hoger dan dat van Particulieren, waar gebruik kan worden gemaakt van een vooringevulde aangifte.

Tot slot is het percentage tijdige betaling van belastingen en premies redelijk constant gebleven en fluctueert tussen de 98,5% en 99,3% in de periode 2020-2024.



[109] 2e Voortgangsrapportage 2020 & Jaarrapportage 2022. Belastingdienst.

4.5 Conclusies en perspectieven voor monitoring

De analyse van gebruik en waardering van dienstverlening, uitgaven aan dienstverlening en de realisatie van compliance in de eerste vier paragrafen van dit hoofdstuk toont aan dat de veronderstelde relatie uit de beleidstheorie (tussen input, throughput, output en outcome en impact) niet eenvoudig terug te zien is in de cijfers. Tussen 2020 en 2024 stegen de uitgaven voor interactie met burgers en bedrijven. De primaire procesuitgaven namen toe met 59% en de secundaire met 46%. De personele inzet in fte steeg in de periode 2020-2024 met 21% voor het primair proces en 37% voor het secundair proces. Deze uitgaven representeren de 'input' in de beleidstheorie zoals beschreven in hoofdstuk 2. De achterliggende oorzaken van deze stijging zijn niet volledig duidelijk en behoren niet tot de scope van dit onderzoek; de Belastingdienst noemt inflatie, succesvolle werving na corona en de bestedingsplannen dienstverlening in het kader van de POK als oorzaken. Tegelijkertijd bleef de waardering voor dienstverlening door burgers en bedrijven - de beoogde 'outcome' in de beleidstheorie - relatief stabiel. Het ontbreken van inzicht in de precieze oorzaken van de uitgavenstijging en de stabiele waarderingscijfers maken het lastig om uitspraken te doen over de veronderstelde causale keten van input via throughput en output naar outcome en impact.

De Belastingdienst beschikt over verschillende monitoringsinstrumenten die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen: de Fiscale Monitor (FM), de Dienstverleningsmonitor (DVM) en het Continu Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO). De zeer kleine schommelingen in de Dienstverleningsmonitor - meestal niet meer dan 0,1 tot 0,2 punten op een vijfpuntsschaal - vallen grotendeels binnen de normale statistische variatie. Ook de belevingsindicatoren in de Fiscale Monitor vertonen stabiele lijnen over de tijd. Het Continu Klanttevredenheidsonderzoek toont zich wel gevoeliger voor specifieke gebeurtenissen, zoals de crisis rondom de BelastingTelefoon in 2022, wat aantoont dat dit instrument beter in staat is om acute problemen te detecteren. De FM en DVM kunnen wel signaleren dat er iets aan de hand is wanneer cijfers schommelen ('de temperatuur opmeten'), maar bieden geen inzicht in wat er precies gebeurt of welke acties nodig zijn om problemen op te lossen. Dit creëert een 'black box' waarin wel de input (middelen, fte's) en output (waarderingscijfers) zichtbaar zijn, maar het onduidelijk is wat daartussen gebeurt, met andere woorden: het inzicht in de throughput ontbreekt.

In de causale keten is compliance de laatste stap, maar de analyse in paragraaf 4.4 toont dat de realisatie van compliance - gemeten via indicatoren zoals tijdige aangiften en juiste registraties - eveneens een stabiel beeld laat zien over de onderzoeksperiode. Het percentage tijdige betalingen bleef bijvoorbeeld constant tussen 98,5% en 99,3%. Dit roept de vraag op of de stabiele compliance-cijfers het gevolg zijn van de stabiele waarderingscijfers, of dat beide onafhankelijk van de gestegen investeringen zijn (of er verschillende effecten tegen elkaar in hebben gewerkt in de onderzoeksperiode).

De empirie toont dat de gehele causale keten complexer is dan verondersteld. Externe factoren zoals maatschappelijk sentiment, media-aandacht en algemene percepties over overheidsinstanties kunnen een grotere invloed hebben op de waardering dan incrementele verbeteringen in dienstverlening. Het ICCS Client Satisfaction Model en de literatuurstudie naar determinanten van belevingsindicatoren bevestigen dat klanttevredenheid slechts gedeeltelijk beïnvloedbaar is door de organisatie zelf.

De analyse suggereert dat een heroverweging van de monitoringsstrategie mogelijk nodig is. Dit zou kunnen inhouden dat naast algemene tevredenheidsmetingen meer systematisch wordt ingezet op het evalueren van specifieke beleidsinterventies. De Belastingdienst doet dit al bij sommige initiatieven, enkele voorbeelden daarvan zijn besproken in hoofdstuk 3, maar dit gebeurt niet structureel bij alle interventies. Het zou waardevol zijn om per initiatief vooraf te bepalen welke concrete resultaten worden nagestreefd en wordt onderzocht op welke wijze het initiatief wordt uitgevoerd, wat de behaalde resultaten zijn en wat de betekenis daarvan is.

Daarnaast wijst de analyse erop dat dienstverlening niet los te zien is van de andere beleidsinstrumenten. De beleidstheorie zoals beschreven in hoofdstuk 2 veronderstelt immers dat deze instrumenten in samenhang worden ingezet. Een meer geïntegreerde benadering waarbij de effecten van dienstverlening, toezicht en massale processen gezamenlijk worden geëvalueerd, zou beter aansluiten bij deze theoretische uitgangspunten en mogelijk een completer beeld geven van wat wel en niet werkt. Bovendien is er een verschuiving opgetreden van het monitoren van gebruik naar het meten van beleving, waardoor informatie over het daadwerkelijke gebruik van diensten minder systematisch en niet centraal wordt bijgehouden. Een hernieuwde aandacht voor gebruikscijfers naast belevingsmetingen zou het beeld kunnen completeren.

De huidige situatie waarin de relatie tussen uitgaven en resultaten onduidelijk is, beperkt het inzicht in de effectiviteit van de dienstverlening. Het ontwikkelen van evaluatie-instrumenten die per interventie of instrument de effecten kunnen meten, gecombineerd met aandacht voor het uitvoeringsproces per interventie of instrument en een meer geïntegreerde benadering van de verschillende beleidsinstrumenten, zou kunnen bijdragen aan beter inzicht in wat werkt. Deze aanpak biedt perspectief voor evidence-based verbetering van de dienstverlening binnen de complexe context waarin de Belastingdienst opereert.

Beschouwing

Deze beleidsevaluatie met als thema de dienstverlening van de Belastingdienst in de periode 2020-2024 leidt tot observaties over zowel de uitvoering van dienstverlening als de mogelijkheden om deze te evalueren. De centrale onderzoeksvragen richtten zich op de bijdrage van dienstverlening aan compliance, vertrouwen in de overheid en het minimaliseren van neveneffecten. In dit beschouwende slothoofdstuk worden eerst de ontwikkelingen in de dienstverlening besproken, gevolgd door enkele observaties over geconstateerde knelpunten in het evalueren van de ontwikkeling van de dienstverlening.

Ontwikkelingen in de dienstverlening: naar een klantcentrische benadering

Het derde hoofdstuk van dit rapport over de ontwikkelingen in de dienstverlening beschrijft een fundamentele verschuiving in het dienstverleningsmodel die is ingegeven door de onderzoeken van Ernst &Young[110] en de daarop gebaseerde fundamentele transformatie van de dienstverlening. Waar in de periode 2015-2019 de dienstverlening nog overwegend aanbodgericht was met het adagium "digitaal, tenzij", is in de huidige onderzoeksperiode een omslag in het denken zichtbaar naar een meer klantcentrische benadering waarbij burgers en bedrijven het vertrekpunt vormen bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening. Het meer klantcentrisch werken kan zich op verschillende manieren uiten in de dienstverlening van de Belastingdienst of het vormgeven daarvan. Wij hebben drie vormen nader onderzocht:

[110] Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst.

persoonlijke dienstverlening, vraaggerichte dienstverlening en proactieve dienstverlening. We concluderen:

- Er is sprake van een uitbreiding van zowel persoonlijke als digitale dienstverlening. Verschil met de vorige periode (2015-2019) is dat er niet langer gestuurd wordt op het zoveel mogelijk inzetten van het goedkoopste kanaal maar om het bieden van mogelijkheden aan burgers en ondernemers die aansluiten bij hun behoefte.
- Ten tweede zien we als onderzoekers een toename in vraaggerichte dienstverlening, waarbij voor een deel van de nieuwe activiteiten aantoonbaar gebruik is gemaakt van behoefteonderzoek en klantreizen. Het klantsignaalmanagement is geprofessionaliseerd met een nieuw Belastingdienstbreed signalenproces en er is specifieke dienstverlening (door)ontwikkeld voor doelgroepen zoals starters en stoppers. We observeren daarbij dat behoefte- en klantreisonderzoek (nog) geen gestandaardiseerde processtap is bij de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening.
- Ten derde zijn er verdere stappen gezet richting meer proactieve dienstverlening met name door middel van vroegsignalering waarbij burgers en bedrijven worden geïdentificeerd en benaderd voordat problemen escaleren en uitbreiding van proactieve communicatie zoals verbetering van geldteruggaafbrieven. Het ontwikkelde signaalmodel vroegsignalering is nog niet operationeel vanwege vertraging in het Data Protection Impact Assessment (DPIA).

Al met al heeft de Belastingdienst diverse inspanningen verricht om de omslag te maken naar een meer klantcentrisch dienstverleningsmodel in de periode 2020-2024. In 2024 is er daarnaast ook sprake van een groter aanbod aan dienstverlening dan in 2020. De Belastingdienst opereert momenteel met een mix van oude aanbodgerichte elementen en nieuwe klantcentrische initiatieven, waarbij de ambitie om werkelijk klantcentrisch te werken nog niet volledig is gerealiseerd. De Belastingdienst bevindt zich dan ook in een overgangsfase waarin de fundamentele transformatie van de dienstverlening nog niet is voltooid en of Belastingdienstbreed is geborgd.

Geen centrale regie

Als onderzoekers constateren we dat de Belastingdienst geen centrale regie voert op het thema dienstverlening. Ondanks de aanzienlijke politieke aandacht voor dienstverlening in de onderzoeksperiode[111] is dienstverlening geen apart onderdeel van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst waar centraal op wordt gestuurd, als zodanig wordt geëvalueerd en over wordt verantwoord. Het ontbreken van centrale regie is opvallend gezien de adviezen van Ernst & Young over de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Hoewel naar aanleiding van dit advies de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* is opgesteld, zijn de vervolgstappen om deze visie te implementeren en borgen in de organisatie (nog) niet uitgevoerd. Het gevolg is dat de visie niet top-down is geland in de organisatie, maar bottom-up door verschillende directies is omarmd en verwerkt in eigen beleidsstukken.

Dit manifesteert zich ook in de grote diversiteit aan jaarplannen, jaarverslagen, jaarcontracten en viermaandsrapportages – met daarin verschillende definities en uitwerkingen van dienstverlening - die we aantroffen. Zowel door de tijd heen als tussen verschillende directies bestaat er geen standaardisatie in structuur en format. Ook is er geen centraal overzicht van de

[111] Mede naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

beschikbare informatie. Dit bemoeilijkt niet alleen extern evaluatieonderzoek, maar ook de mogelijkheden voor de Belastingdienst zelf om de eigen prestaties te monitoren, evalueren en vervolgens (bij) te sturen.

Het recente evaluatierapport van Rijksorganisatie ODI[112] ondersteunt de bevinding dat er binnen de Belastingdienst betekenisvolle resultaten zijn geboekt op het gebied van klantcentrisch werken, maar dat de Belastingdienst ook worstelt met structurele en culturele barrières die klantgericht werken bemoeilijken. Oplossingsrichtingen voor een betere borging liggen volgens deze evaluatie in een sterkere bestuurlijke verankering, mandatering, een cultuurverandering die klantgericht werken centraal stelt en het invoeren van concrete sturingsmechanismen. Initiatieven die binnen doelgroepdirecties worden ontplooid, kunnen bovendien beter met elkaar verbonden en gebundeld worden.

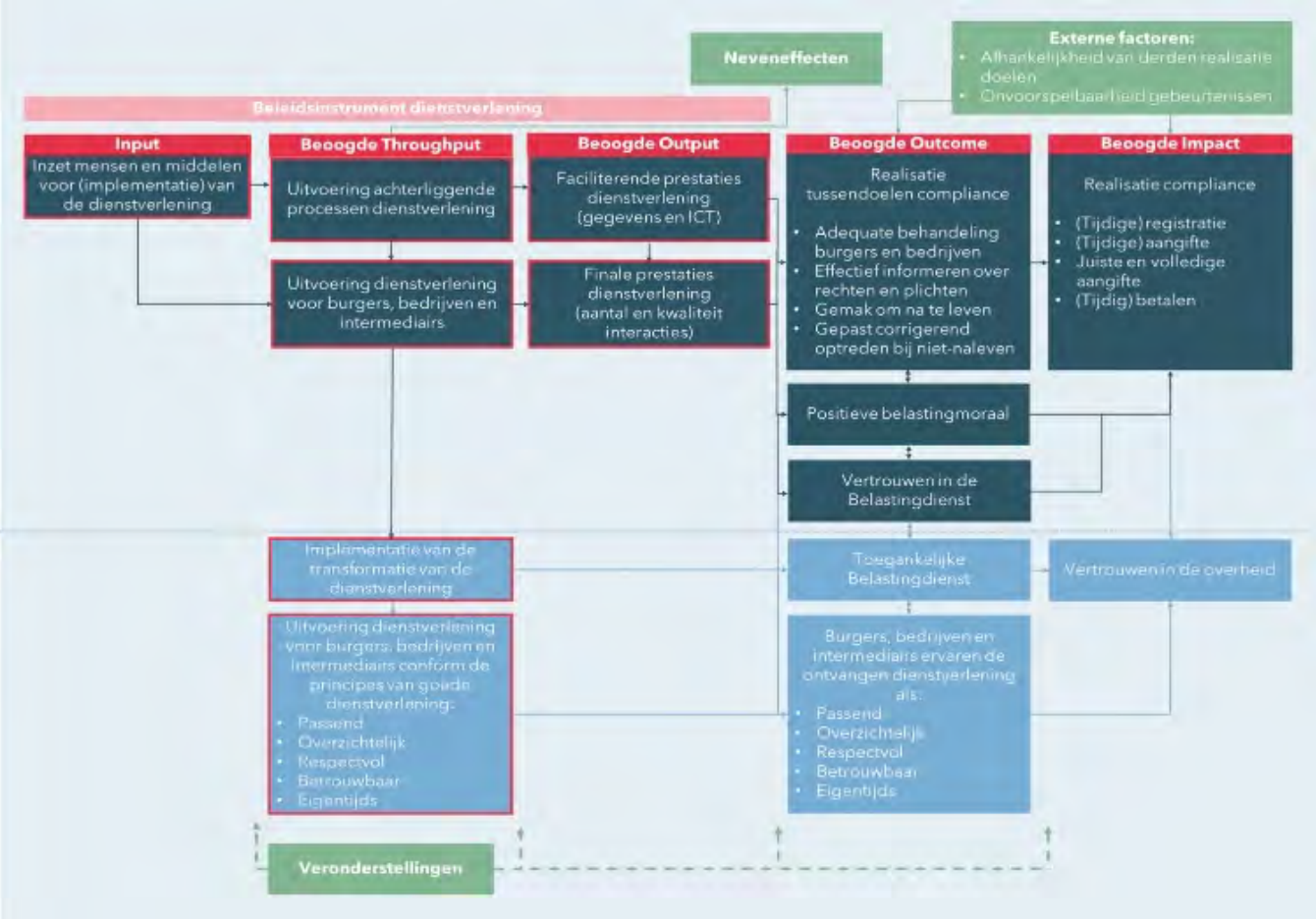
Knelpunten in het evalueren van de dienstverlening

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat niet alle randvoorwaarden voor het evalueren van dienstverlening als beleidsinstrument aanwezig waren:

- **Een organisatiebreed gedeelde definitie van wat er onder dienstverlening wordt verstaan**. Verschillende directies hanteren eigen interpretaties, wat leidt tot fragmentatie van de werkwijze en onduidelijkheid. Deze definitiekwestie is meer dan semantiek - het bepaalt welke activiteiten worden meegenomen in planning, uitvoering en evaluatie.
- **Eenduidigheid over de doelen waar dienstverlening voor wordt ingezet.** Is dienstverlening het uitsluitend bedoeld om compliance te bevorderen, of dient het ook andere doelen zoals het vergroten van toegankelijkheid of het vertrouwen in de overheid? De onduidelijkheid hierover werkt door in allerlei aspecten van het dienstverleningsbeleid. Het uitgangspunt dat verschillende typen burgers en bedrijven verschillende behoeften hebben ten aanzien van de vorm van dienstverlening - en dat het interactiepalet daarop moet aansluiten - wordt breed onderschreven, maar de vertaling naar concrete doelstellingen blijft diffuus.
- **Een overkoepelende beleidstheorie voor dienstverlening**. Het verband tussen dienstverlening en de beoogde uitkomsten (compliance, en tussendoelen als adequate behandeling, effectief informeren, gemak om na te leven en vertrouwen in de Belastingdienst) is moeilijk door onderzoek vast te stellen. Om de effectiviteit van de werkwijze van de Belastingdienst te onderbouwen, te toetsen en te verbeteren, is het daarom van belang om goed na te denken over de factoren die bijdragen aan de beoogde uitkomsten en de instrumenten die je kunt inzetten om dit te behouden of vergroten. En deze veronderstelde causale relaties steeds te onderbouwen, te toetsen en waar nodig bij te stellen. In dit onderzoek hebben we de beleidstheorie voor dienstverlening gereconstrueerd (zie hieronder), waarbij duidelijk werd dat de veronderstelde causale verbanden tussen dienstverlening en compliance niet goed te onderbouwen zijn. Verschillende directies hebben voor hun specifieke doelgroep eigen beleidstheorieën ontwikkeld, wat coherente beleidsontwikkeling en -evaluatie bemoeilijkt. Een overkoepelende beleidstheorie kan fungeren als kader dat dwingt om vooraf na te denken over de wijze waarop beoogde doelen worden bereikt, welke veronderstellingen daaraan ten grondslag liggen en hoe te meten is of

[112] Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie (ODI) (2025) Van ernaast naar erin. Klantgericht werken in het hart van de operaties brengen. Blz. 7

initiatieven inderdaad bijdragen aan de beoogde opbrengst. Dit betekent overigens niet per definitie dat alle directies dezelfde aanpak moeten hanteren, maar wel dat de verschillende werkwijzen bewust gekozen en onderbouwd zijn, vanuit gezamenlijke doelen en beschikbare kennis over werkzame mechanismen.



Dit onderzoek naar de dienstverlening in de periode 2020-2024 komt tot dezelfde conclusie als de twee voorgaande evaluaties uit 2015 en 2020: de Belastingdienst monitort en onderzoekt de inzet op dienstverlening op dusdanige wijze dat het niet mogelijk is om uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid en doeltreffendheid van dienstverlening wanneer gekeken wordt naar het einddoel of de tussendoelen.

De evaluatieonderzoeken die worden uitgevoerd, zijn gericht op het effect van specifieke instrumenten en leveren inzichten over de toegevoegde waarde van en verbeterpunten voor die specifieke instrumenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderzoek naar de herkenning van een campagne of naar de invloed van brieven op het gedrag van burgers of bedrijven. Het is echter niet inzichtelijk hoe deze afzonderlijke evaluaties bijdragen aan de ontwikkeling van de dienstverlening en aan de doelen van de Belastingdienst. Er is dus weinig structureel onderzoek naar het verband tussen (onderdelen van) dienstverlening en naleving, evenals naar het verband tussen (onderdelen van) dienstverlening en de principes van "goede" dienstverlening. Daarmee werpt het onderzoek nauwelijks expliciet licht op doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverleningsactiviteiten of op de kosten die extra gemaakt worden en de baten die er tegenover staan.

De analyse in hoofdstuk vier illustreert de beperkingen van de monitoring. Er zijn substantiële stijgingen in uitgaven voor interactie (59% voor primaire processen, 46% voor secundaire processen), in fte's is de stijging minder groot (21% voor primaire processen, 37% voor secundaire processen). De waarderingscijfers blijven opvallend stabiel. De beschikbare monitoringsinstrumenten - Fiscale Monitor, Dienstverleningsmonitor en Continu Klanttevredenheidsonderzoek - kunnen wel signaleren dat er iets verandert, maar bieden geen inzicht in onderliggende mechanismen of oplossingsrichtingen. Dit creëert een '*black box*' tussen input en outcome.

We zien verder dat er een verschuiving is opgetreden van het monitoren van gebruik van diensten naar het meten van beleving, waardoor informatie over daadwerkelijk gebruik van diensten van de Belastingdienst minder systematisch en niet langer centraal wordt bijgehouden. Het ontbreken van een onderzoeksprogrammering om dienstverleningsactiviteiten op proces en effect structureel te monitoren en evalueren, versterkt dit probleem. Zonder structurele aandacht voor effectonderzoek over (onderdelen van) dienstverlening blijft het onmogelijk om evidence-based uitspraken te doen over wat werkt en waarom en welke bijdrage het levert aan de doelen van de Belastingdienst.

Implicaties voor dit onderzoek en het beantwoorden van de onderzoeksvragen

De hierboven genoemde observaties hebben consequenties voor de mogelijkheden van deze evaluatie van de dienstverlening 2020-2024. Het is op basis van het beschikbare materiaal niet goed mogelijk uitspraken te doen over de effectiviteit (het doelbereik) van de dienstverlening of de tussendoelen en daarmee is het niet mogelijk iets te zeggen over doelmatigheid en doeltreffendheid van dienstverlening. We hebben geprobeerd dit op te lossen door een contribution analysis uit te voeren, dit is een methode waarbij wordt gekeken of het aannemelijk is dat dienstverlening bijdraagt aan de beoogde outcome en impact. Zoals hierboven is beschreven waren de beschikbare gegevens echter niet toereikend om dergelijke causale verbanden vast te stellen.

Aanbevelingen voor de toekomst

Om de ingezette transformatie naar klantcentrische dienstverlening te voltooien en dienstverlening als volwaardig beleidsinstrument te kunnen inzetten, zijn fundamentele organisatorische en beleidsmatige veranderingen nodig. De huidige situatie waarin goede initiatieven ontstaan maar versnipperd blijven door het ontbreken van centrale regie en heldere kaders, vraagt om een structurele aanpak. Het is raadzaam om dienstverlening op concernniveau te beleggen met duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit betekent niet alleen het aanwijzen van een centrale eigenaar, maar ook het inrichten van een governance-structuur die zorgt voor coherentie tussen de verschillende directies. Met centrale aansturing kan de versnippering worden doorbroken en kunnen succesvolle initiatieven organisatiebreed worden opgeschaald.

Voor effectieve dienstverlening is het van belang dat deze niet als losstaand element wordt behandeld maar als integraal onderdeel van alle contactmomenten tussen Belastingdienst en burgers/bedrijven. Het derde cluster handelingsperspectieven uit de Ernst & Young-rapporten richt zich op het verbeteren van naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Hoewel dit cluster buiten de scope van dit onderzoek valt, is duidelijk dat deze aspecten in samenhang met dienstverlening moeten worden bezien voor een werkelijk klantcentrische benadering.

We adviseren de Belastingdienst om de stap te maken van incidentele initiatieven naar een systematische aanpak van dienstverlening. Dit vraagt ten eerste om het vaststellen van organisatiebreed gedragen definities en doelstellingen: wat verstaan we precies onder dienstverlening, vraaggerichte dienstverlening, proactieve dienstverlening en klantcentrisch werken? Welke doelen dient dienstverlening? Daarbij is het van belang voor elk van de drie beleidsinstrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing - expliciet te maken hoe deze instrumenten bijdragen aan de beleidsdoelen. En daarnaast te expliciteren hoe de drie beleidsinstrumenten in samenhang compliance beogen te bereiken. Door deze vragen te beantwoorden en zo te komen tot gedragen beleidstheorieën die te gebruiken zijn bij de ontwikkeling van nieuw beleid en toekomstige evaluaties is een meer systematische aanpak van dienstverlening te realiseren.

Het onderzoek constateert dat behoefteonderzoek en klantreizen worden uitgevoerd, maar geen standaard onderdeel vormen van het ontwikkelproces. Voor meer klantcentrische dienstverlening is het raadzaam het klantperspectief structureel in te bedden in alle fasen: van beleidsontwikkeling tot implementatie en evaluatie. Dit betekent dat bij elke nieuwe activiteit, dienst of aanpassing standaard wordt onderzocht wat de behoeften en ervaringen van burgers en bedrijven zijn. Ook verdient het aanbeveling het ontwikkelde afwegingskader klantwaarde consequent toe te passen bij beslissingen over dienstverlening. De huidige praktijk, waarbij klantreizen en tevredenheidsmetingen worden uitgevoerd en incidenteel dienstverleningsactiviteiten worden geëvalueerd, schiet tekort voor gerichte sturing en verbetering van de dienstverlening op organisatieniveau. Individuele instrumenten binnen de dienstverlening – denk aan de digitale balie, steunpunten, vroegsignalering of proactieve communicatie - kunnen structureel afzonderlijk worden geëvalueerd op gebruik, bereik, beleving, effectiviteit en efficiency. Daarbij geldt dat verschillende typen burgers en bedrijven verschillende behoeften (kunnen) hebben ten aanzien van de inhoud en vorm van de dienstverlening, waar het dienstverleningspalet op dient aan te sluiten. Dit betekent uiteraard dat de precieze invulling van de dienstverlening per directie zal verschillen.

Wanneer de effecten van elke specifieke dienstverleningsactiviteit bekend zijn, kan een overkoepelende evaluatie plaatsvinden op basis van een synthese van de kleinere evaluaties. Dit kan op het niveau van de drie beleidsinstrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing. Dit omvat niet alleen het meten van output, maar vooral ook het evalueren van outcomes: bereiken we de juiste doelgroepen, lost de dienstverlening de problemen op waarvoor deze bedoeld is, en wat zijn onbedoelde effecten? Alleen door deze gelaagde aanpak van evaluatie - eerst op het niveau van de dienstverleningsactiviteit, dan op het niveau van het individuele beleidsinstrument en tot slot op het niveau van de beleidsinstrumenten in samenhang - kan de Belastingdienst leren wat werkt, voor wie, en onder welke omstandigheden. Een dergelijke onderzoeksprogrammering helpt ook bij het uitvoeren van de SEA voor de Belastingdienst[113].

Slotconclusie

Het onderzoek toont dat de Belastingdienst een fundamentele verschuiving doormaakt van aanbodgerichte dienstverlening, waarbij eigen processen en systemen het vertrekpunt vormden, naar klantcentrische dienstverlening waarbij burgers en bedrijven centraal staan. Deze

[113] De twee voorgaande evaluaties dienstverlening uit 2015 en 2020 die respectievelijk ingingen op de periode 2010 – 2014 en de periode 2015 – 2019 concludeerden beiden dat de Belastingdienst zijn inzet op dienstverlening niet afdoende monitort of onderzoekt op effectiviteit om een dergelijke synthesestudie conform de Regeling Periodiek Evaluatie (RPE) uit te voeren. Ook nu constateren we hetzelfde.

transformatie moet worden doorgezet en verdiept. Waar voorheen de interne organisatie leidend was, dienen nu de behoeften en de leefwereld van burgers en bedrijven het uitgangspunt zijn voor alle dienstverlening. Hiervoor zijn niet alleen nieuwe procedures nodig, maar ook een andere mindset bij medewerkers.

De Belastingdienst bevindt zich in een overgangsfase waarbij elementen van het oude, aanbodgerichte model nog steeds aanwezig zijn naast nieuwe, klantcentrische initiatieven. De aanbeveling van de onderzoekers is om de randvoorwaarden te creëren voor een volwaardige transformatie. Dit betekent het beleggen van meer centrale regie, het structureel inbedden van klantonderzoek, het doorbreken van ICT-beperkingen en het ontwikkelen van een samenhangende evaluatiesystematiek (een onderzoeksprogrammering). Daarmee kan dienstverlening verder uitgroeien tot een volwaardig beleidsinstrument om burgers en bedrijven goed te helpen bij hun interacties met de Belastingdienst, om hen in staat te stellen om de fiscale verplichtingen na te komen en het vertrouwen in de Belastingdienst te versterken.

Bijlage 1: Beleidstheorie nader uitgewerkt

Achter beleid zit vaak een theorie over de manier waarop het beleid bepaalde uitkomsten bewerkstelligt. Deze zogeheten beleidstheorie wordt echter niet altijd geëxpliciteerd in de rijksbegroting(en) en beleidsdocumenten voorafgaand aan het maken en invoeren van beleid. In deze paragraaf reconstrueren we de beleidstheorie van de dienstverlening stapsgewijs.

Tijdens de vorige evaluatie van de dienstverlening[114] is er een beleidstheorie opgesteld; dat is de basis waar we nu op voortbouwen. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de dienstverlening 2015-2019 lezen we tevens dat dit in 2020 is aanbevolen.

> *De uitgebreide verkenning van de beleidstheorie en de gedragswetenschappelijke reflectie vormen - hoewel geen expliciete conclusies worden getrokken - een basis waarop de rest van de doorlichting is vormgegeven. De suggestie wordt gedaan om de dit ook in toekomstige doorlichtingen als uitgangspunt te nemen.*[115]

Stap 1: reconstructie van de beleidstheorie op basis van de kaders vanuit het Rijk

In de Rijksbegroting wordt jaarlijks door het kabinet per ministerie vastgelegd wat men wil bereiken, hoe men dat wil gaan doen en welke middelen daarvoor zijn vrijgemaakt. In de memorie van toelichting op de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën vinden we de beleidsagenda voor de Belastingdienst: 'Artikel 1 Belastingen' is hiervoor het leidende beleidsartikel.

Op basis van Artikel 1 Belastingen is de algemene doelstelling van de Belastingdienst (wat men wil bereiken) en daarmee ook de beoogde impact[116] van het handelen van de Belastingdienst 'compliance'[117]: de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te leven, oftewel, dat zij hun belasting tijdig en volledig betalen. Gedurende de onderzoeksperiode 2020-2024 is de algemene doelstelling hetzelfde gebleven. De algemene doelstelling luidt als volgt:

> *Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving dragen bij aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).*
>
> *Onder «compliance» verstaat de Belastingdienst dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke fiscale verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen. De term «bereidheid» geeft aan dat de Belastingdienst ernaar streeft dat belastingplichtigen uit zichzelf*

[114] Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.
[115] Kamerstukken II 2020/21, 31 935, nr. 66. – Kabinetsreactie beleidsdoorlichting dienstverlening 2015 - 2019, blz. 3.
[116] Hierbij gaat het om de impact van alles wat de Belastingdienst doet: dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. In dit onderzoek zullen we alleen de dienstverlening evalueren. Desalniettemin is het van belang dit hier te melden, omdat het gaat om de beoogde impact van alle drie de beleidsinstrumenten, dat betekent dat het waarschijnlijk niet zal mogelijk zijn om te destilleren wat het aandeel van het beleidsinstrument dienstverlening is geweest op de compliance.
[117] Ook wel naleving of regelnaleving genoemd.

fiscale regels naleven, zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst. Als burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen, dan komt belastinggeld de staatskas binnen zoals de wetgever beoogt.[118]

In Artikel 1 Belastingen is daarnaast vastgelegd dat compliance wordt gemeten aan de hand van vier prestatie-indicatoren: juiste en tijdige registratie; tijdige aangifte; juiste en volledige aangifte en tijdige betaling.

Ook de wijze waarop de minister van Financiën compliance beoogt te realiseren is in de onderzoeksperiode 2020-2024 gelijk gebleven. Hierover staat het volgende geschreven:

De minister bevordert, door inzet van de Belastingdienst, naleving van wet- en regelgeving door passende dienstverlening te leveren, massale processen juist en tijdig uit te voeren, adequaat toezicht uit te oefenen en waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen.[119]

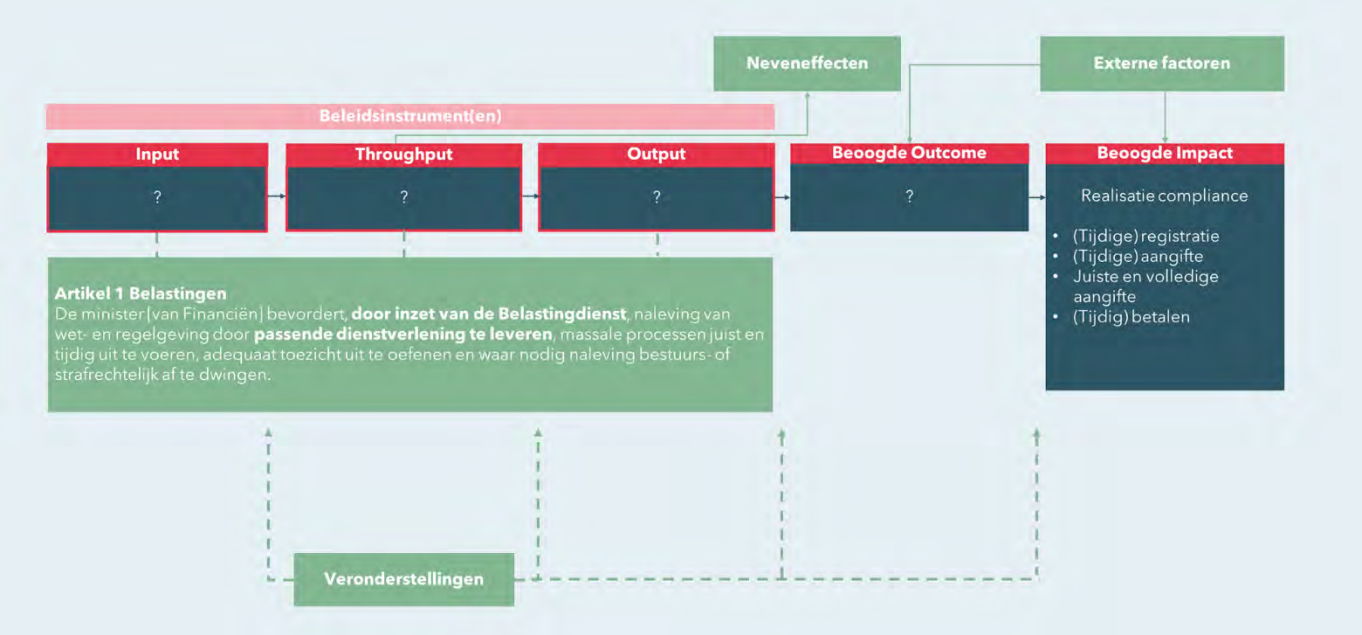
In feite gaat het hier dus om de politieke opdracht die de minister van Financiën aan de Belastingdienst geeft om door middel van passende dienstverlening, massale processen en toezicht en fraudebestrijding[120] compliance te bereiken. Het is vervolgens aan de Belastingdienst om verdere invulling te geven aan de beleidsinstrumenten en de uitvoering daarvan. De politieke opdracht aan de Belastingdienst is ten opzichte van de periode voor 2020 niet gewijzigd. Hieronder is deze eerste stap van de reconstructie van de beleidstheorie schematisch weergegeven.

---

[118] - Rijksbegroting 2020, Artikel 1 Belastingen, Algemene doelstelling. blz. 49
- Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Algemene doelstelling. blz. 74
- Rijksbegroting 2022, Artikel 1 Belastingen, Algemene doelstelling. blz. 77
- Rijksbegroting 2023, Artikel 1 Belastingen, Algemene doelstelling. blz. 65
- Rijksbegroting 2024, Artikel 1 Belastingen, Algemene doelstelling. blz. 68

[119] - Rijksbegroting 2020, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 50
- Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 74
- Rijksbegroting 2022, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 77
- Rijksbegroting 2023, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 65
- Rijksbegroting 2024, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 68

[120] De term 'fraudebestrijding' is afkomstig uit de Rijksbegroting van 2021. De Belastingdienst hanteert sinds 2022 de term 'opsporing' voor het beleidsinstrument in plaats van 'fraudebestrijding'.



Onder Artikel 1 Belastingen vinden we ook de strategie van de Belastingdienst om compliance te bereiken (hoe men dat wil gaan doen). De strategie van de Belastingdienst is in de onderzoeksperiode 2020-2024 wel veranderd. Vanaf 2021 treedt er een wijziging in de strategie op. In dit onderzoek gaan wij uit van de strategie Belastingdienst die vanaf 2021 geldt, omdat de wijziging tot gevolg heeft gehad dat de Belastingdienst de drie beleidsinstrumenten en de invulling van de uitvoering van de beleidsinstrumenten op een andere wijze vormgeeft. Deze strategie geldt in 2024 nog steeds.

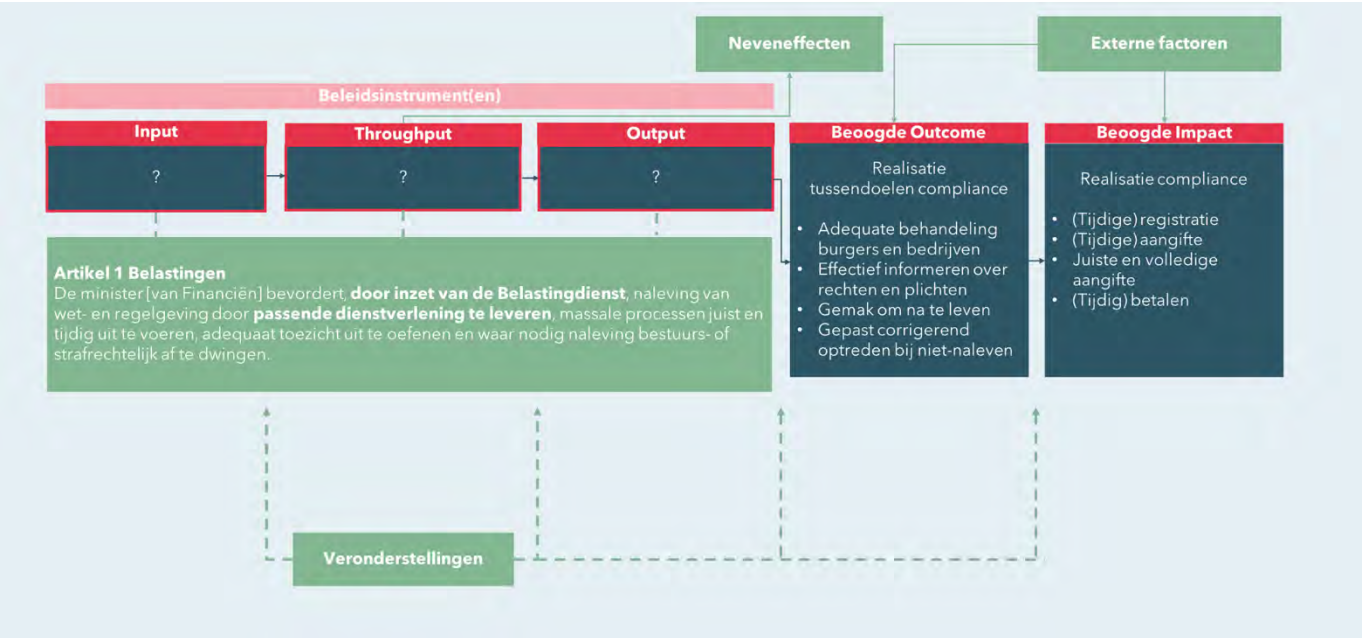
Onderliggend bij de strategiewijziging is de verschuiving van het traditionele beeld *dat alle mensen rationele beslissers zijn die een kosten-baten (economische) afweging maken ten aanzien van het naleven van hun fiscale verplichtingen* richting het beeld *dat mensen vaak niet volledig rationeel kiezen en dat bij de keuze voor naleving ook niet-economische afwegingen een rol spelen*. Ook het inzicht dat het niet-naleven plaats kan vinden vanwege onduidelijkheid van wet- en regelgeving, procedures of communicatie vanuit de overheid – ondanks dat mensen zich wel aan de regels willen houden – is hiervan onderdeel. Dit leidt tot een strategie met minder nadruk op het afdwingen van regelnaleving op repressieve wijze (toezicht en fraudebestrijding) en meer nadruk op het in staat stellen tot regelnaleving op preventieve wijze (dienstverlening). In andere woorden, de Belastingdienst probeert op een andere wijze het gedrag van burgers en bedrijven ten aanzien van het naleven van fiscale verplichtingen te beïnvloeden door bij de invulling van haar beleidsinstrumenten meer aandacht te hebben voor de specifieke situaties van burgers en bedrijven. Hierover staat volgende geschreven:

> *De beleidsinstrumenten die de Belastingdienst inzet om compliance te borgen en bevorderen zijn dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Ook bij de uitvoering van de (semi-) massale processen is het van belang om oog te houden voor de specifieke situatie van burgers en bedrijven.*
>
> *Dit alles betekent dat de Belastingdienst, waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen:*
>
> - *burgers en bedrijven een adequate behandeling geeft (juist, tijdig, proportioneel);*
> - *burgers en bedrijven effectief informeert over hun rechten en plichten;*

- *ernaar streeft om het voor burgers en bedrijven zo makkelijk mogelijk te maken om te voldoen aan (fiscale) verplichtingen;*
- *op gepaste wijze corrigerend optreedt bij niet-naleving.*[121]

De vier hierboven genoemde punten worden gezien als tussendoelen (beoogde outcome) voor compliance en zijn van toepassing op al het handelen van de Belastingdienst. De tussendoelen zijn meetbaar gemaakt in subjectieve indicatoren die jaarlijks in de Fiscale Monitor worden opgevolgd. De objectieve indicatoren worden opgevolgd vanuit de systemen van de Belastingdienst en worden gerapporteerd in het jaarverslag van de Belastingdienst. Het gaat hierbij om zogeheten belevingsindicatoren (subjectieve prestatie-indicatoren) – oftewel hoe burgers en bedrijven het handelen van de Belastingdienst ervaren – en om objectieve prestatie indicatoren die de feitelijke prestaties van de Belastingdienst meten.

Hieronder is de volgende stap in de reconstructie van de beleidstheorie op basis van kaders vanuit het Rijk schematisch weergegeven.



Naast de tussendoelen worden in 2021 onder Artikel 1 Belastingen van de memorie van toelichting op de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën ook nog twee andere relevante determinanten genoemd voor compliance, namelijk belastingmoraal en vertrouwen. Belastingmoraal wordt gezien als de intrinsieke motivatie van burgers en bedrijven om belastingverplichtingen na te komen. Dit is van belang als kengetal en determinant voor *compliance* en daarom onderdeel van de beoogde outcome.

De belastingmoraal is een bepalende – mogelijk zelfs de meest bepalende – factor voor bereidwillige naleving van belastingverplichtingen door belastingplichtige. Daarmee is inzicht in de belastingmoraal van strategisch belang.[122]

[121] Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Strategie Belastingdienst blz. 85
[122] Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Doelen en prestatie-indicatoren. blz. 87

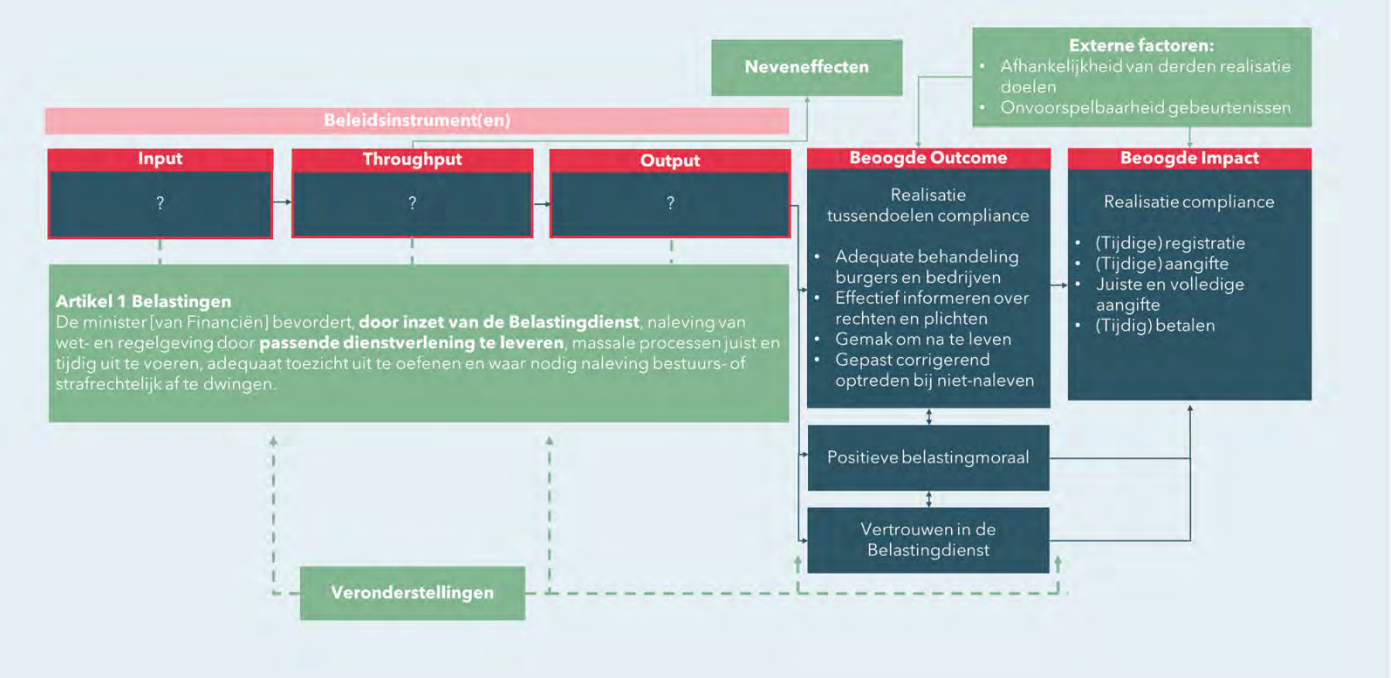
Vertrouwen in de Belastingdienst is daarnaast op haar beurt een belangrijk determinant voor zowel de belastingmoraal als compliance.

> *Hoe hoger het niveau van publiek vertrouwen, hoe groter de intrinsieke motivatie om belasting te betalen.*[123]

Tot slot worden er in de rijksbegroting al enkele externe factoren geïdentificeerd die van invloed kunnen zijn op het behalen van de beoogde impact.

> *Daarbij wordt aangetekend dat de maatschappelijk effecten van het beleid ter bevordering van de compliance zich niet altijd in prestatie-indicatoren laten uitdrukken. Factoren die hierbij een rol spelen zijn de afhankelijkheid van derden bij de realisatie van de doelstellingen en met name de onvoorspelbaarheid van gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld een economische crisis.*[124]

Dit leidt tot een volgende stap in de reconstructie van de beleidstheorie op basis van kaders vanuit het Rijk. Deze laatste stap is hieronder schematisch weer gegeven.



Intermezzo: ontvlechting Belastingdienst en kabinetsreactie op rapport Ongekend onrecht

Het is voor deze evaluatie van belang om op te merken dat gedurende de onderzoeksperiode 2020 – 2024 naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire enkele andere relevante wijzigingen hebben plaatsgevonden in enerzijds de organisatorische infrastructuur van de Belastingdienst en anderzijds de visie op en middelen voor het beleidsinstrument dienstverlening.

---

[123] Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Doelen en prestatie-indicatoren. blz. 87
[124] Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen Beleidswijzingen. blz. 75

Ontvlechting Belastingdienst, Douane en Toeslagen en onderzoek fundamentele transformatie dienstverlening

Allereerst gaat het hierbij om het versterken van de besturing van de Belastingdienst en het verbeteren van beleid en uitvoering van de Belastingdienst. Op 11 januari 2020 stuurt de minister van Financiën (Hoekstra) hierover een brief aan de Tweede Kamer.[125]

> *De Belastingdienst staat onder druk. Door de ontwikkelingen rond de kinderopvangtoeslag en overige zaken waar burgers gedupeerd zijn, is het vertrouwen geschaad.*[126]

In de kamerbrief kondigt de minister interventies aan op vier gebieden waarvan twee van belang zijn voor de evaluatie van de dienstverlening. Te weten:

- De Belastingdienst, Toeslagen en de Douane worden gepositioneerd als bestuurlijk zelfstandige onderdelen onder het ministerie van Financiën met het doel de ambtelijke aansturing van de drie onderdelen te versterken.
- Met het doel de dienstverlening naar burgers en bedrijven te verbeteren en hen meer mogelijkheden te geven om met de Belastingdienst te communiceren, wordt advies ingewonnen voor de fundamentele transformatie van de BelastingTelefoon zodat de Belastingdienst burgers en bedrijven beter en effectiever te woord kan staan.

Met ingang van 1 januari 2021 is de bestuurlijke ontvlechting compleet en zijn de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane bestuurlijk drie aparte organisaties. Ook vanwege de ontvlechting van de Belastingdienst en de gevolgen die dat heeft voor de organisatorische infrastructuur is het voor de hand liggend om in deze evaluatie van de dienstverlening uit te gaan van de strategie Belastingdienst die vanaf 2021 geldt.

Het in de kamerbrief aangekondigde advies voor de fundamentele transformatie heeft vorm gekregen in twee onderzoeken naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening die in 2020 zijn uitgevoerd. Het eerste onderzoek bevat een knelpuntenanalyse voor een fundamentele transformatie van de dienstverlening[127], het tweede handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie.[128] Deze twee onderzoeken vormen een belangrijk basis voor de ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening in de onderzoeksperiode 2020-2024.

Op 14 september 2020 volgt een brief van de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (Vijlbrief) en de staatssecretaris Toeslagen en Douane (van Huffelen) over het toekomstperspectief voor de Belastingdienst. In de kamerbrief staat het volgende ten aanzien van dienstverlening:

> *In het verleden lag de focus op massale processen, met minder focus op de dienstverlening, te weinig ruimte voor vakmanschap en te weinig ruimte voor de menselijke maat. Wij gaan dit nu anders doen, door te behouden wat goed gaat en concrete acties ter verbetering in te zetten. Om het contact met burgers en bedrijven te verbeteren, gaan wij inzetten op het verbeteren van contactmethoden zoals bezoeken, bellen, digitaal contact of contact via een intermediair; en we investeren verder in Stellateams en het verbeteren van de leesbaarheid van brieven.*[129]

---

[125] Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 588 - Kamerbrief 'Versterken besturing Belastingdienst' (11-01 2020).
[126] Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 588 - Kamerbrief 'Versterken besturing Belastingdienst' (11-01 2020) blz. 2
[127] Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.
[128] Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst.
[129] Kamerstukken II 2020/21, 31 066 en 32 140, nr. 700 – Kamerbrief 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' (14-09-2020) . blz. 4

Het beleidsinstrument dienstverlening krijgt dus een prominentere rol dan het voorheen had en de verhouding tussen dienstverlening, massale processen en toezicht en opsporing verandert daarmee.

Kabinetsreactie eindrapport Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

De reactie van het kabinet (Rutte III) op de het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is een tweede relevante gebeurtenis in de periode 2020 – 2024. In de kamerbrief van het kabinet van 15 januari 2021 wordt een groot aantal maatregelen aangekondigd om het vertrouwen in de overheid waaronder de Belastingdienst te herstellen (beoogde impact). Een van de pijlers van de inzet van het kabinet om het vertrouwen te herstellen, is het versterken van de dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid. De kamerbrief zegt daarover:

> *De overheid moet toegankelijk zijn. Het kabinet wil dat de dienstverlening eenvoudig is. Dat het makkelijk is om nadere informatie en uitleg te krijgen. En dat het helder is hoe je, indien gewenst, in bezwaar of beroep kunt gaan tegen beslissingen van de overheid.*[130]

Op basis van de kabinetsreactie kent het beleidsinstrument dienstverlening dus nog een beoogd doel (beoogde outcome): een toegankelijke overheid. Een toegankelijke overheid biedt toegankelijke dienstverlening, aldus de kabinetsreactie, en ziet er op toe dat contact op verschillende wijzen mogelijk is. Hierover staat het volgende geschreven in de kabinetsreactie:

> *Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Voor laagdrempelige ondersteuning aan mensen is het van belang dat organisaties goed bereikbaar zijn. Mensen kunnen altijd bellen en worden dan met tijd en aandacht verder geholpen.*
>
> *In de praktijk betekent dit dat we loketten hebben waar mensen langs kunnen komen met vragen en waar medewerkers hen te woord kunnen staan. Dat betekent ook dat we onze medewerkers de tijd geven om mensen passende aandacht en ondersteuning te bieden.*[131]

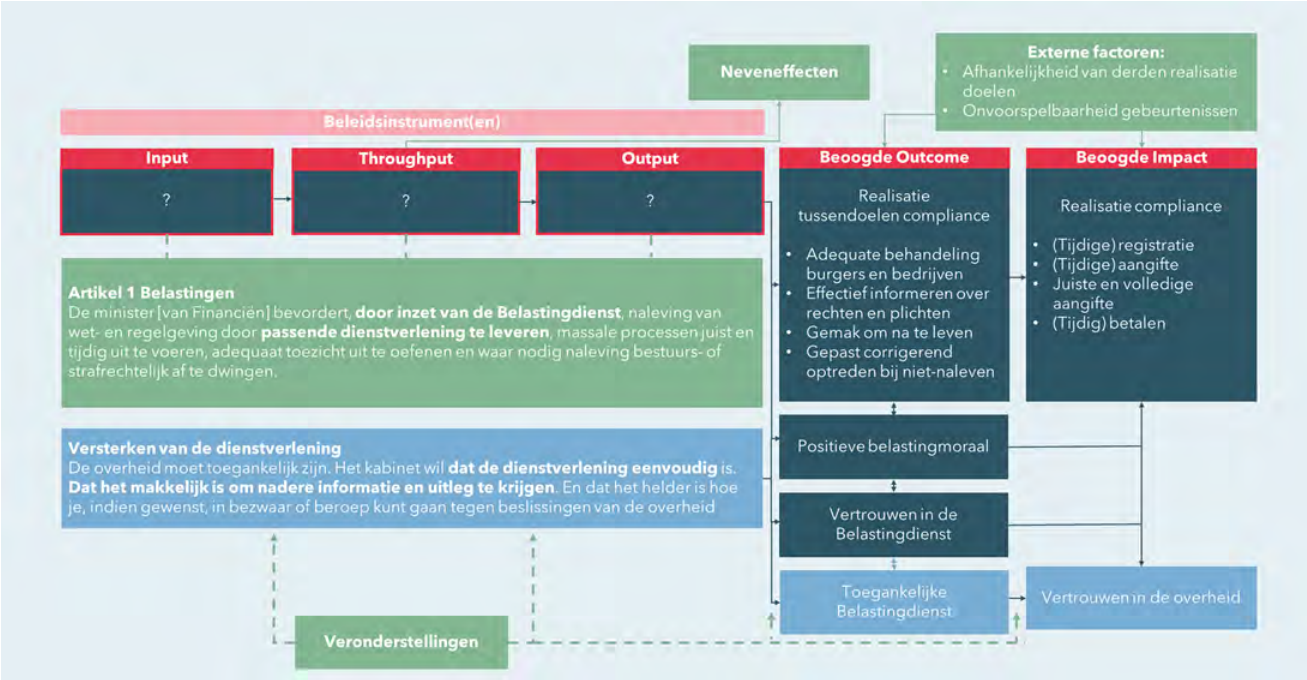
Zowel voor de Belastingdienst als de Dienst Toeslagen worden voor de periode 2021 – 2026 jaarlijks daarom aanvullende middelen vrijgemaakt voor de verbetering van de dienstverlening.[132] In de bijlage van de kamerbrief dat een overzicht van maatregelen bevat staat het volgende geschreven:

> *De opdracht aan Toeslagen en de Belastingdienst is te werken aan het herstel van vertrouwen. Herstel van vertrouwen kan alleen wanneer we mensen weer centraal stellen, onze dienstverlening verbeteren en meer oog hebben voor de gevolgen van ons handelen voor de toeslaggerechtigden.*[133]

---

[130] Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4. - Kamerbrief 'Kabinetsreactie POK' (15-01-2021) blz. 6
[131] Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4. - Kamerbrief 'Kabinetsreactie POK' (15-01-2021) blz. 7
[132] Kamerstukken II 2020/21. 35 510 nr. 4. Bijlage 4 - Budgettair kader maatregelen (15-01-2021)
[133] Kamerstukken II 2020/21. 35 510 nr. 4. Bijlage 3 - Overzicht en toelichting specifieke maatregelen Toeslagen en Belastingdienst (15-01-2021). blz. 1

Dit leidt tot een laatste stap in de reconstructie van de beleidstheorie op basis van kaders vanuit het Rijk. Deze laatste stap is hieronder schematisch weer gegeven. De lichtblauwe blokken in het schema geven de aanvullende doelen (outcome en impact) voor het beleidsinstrument dienstverlening aan.



Stap 2: nadere reconstructie beleidstheorie op basis van de kaders van de Belastingdienst

Het is aan de Belastingdienst om nadere invulling te geven aan de beleidsinstrumenten (input, throughput, output) die zij inzet om de beoogde outcome en impact te bereiken. In deze evaluatie staat het beleidsinstrument dienstverlening centraal. In een volgende stap van de reconstructie van de beleidstheorie is daarom op basis van de strategie- en visiedocumenten van de Belastingdienst gereconstrueerd hoe de Belastingdienst invulling geeft aan het beleidsinstrument dienstverlening.

Allereerst is de *Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025* hierbij één van de leidende documenten. De ambitie die in de *Meerjarenvisie* wordt uitgesproken is om de beste Belastingdienst voor Nederland te zijn:

> *De beste Belastingdienst voor Nederland: een Belastingdienst waar burgers en bedrijven vertrouwen in hebben en medewerkers trots op zijn.*[134]

In de *Meerjarenvisie* gaat het niet in directe zin over het beleidsinstrument dienstverlening maar worden er wel strategische prioriteiten gelegd die raken aan activiteiten die onder het beleidsinstrument dienstverlening (kunnen) vallen. Het gaat hierbij om de prioriteiten 'Snelle, betrouwbare en zorgvuldige behandeling' en 'Deskundige en persoonlijke ondersteuning'. Van belang om te vermelden is dat in deze *Meerjarenvisie* voor het eerst persoonlijke ondersteuning als strategische prioriteit wordt benoemd door de Belastingdienst, dit is dus een wijziging in de

[134] (Door)bouwen aan de toekomst. Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025. (2020).

visie van de Belastingdienst. Hieronder zijn de vier strategische prioriteiten die worden gelegd en de bijbehorende acties weer gegeven.

Strategische prioriteit	Activiteiten
Snelle, betrouwbare en zorgvuldige behandeling	• In de actualiteit werken, met afhandeling ruim binnen de maximale termijn • Informatie-gestuurd en doelgroepgericht werken, waarbij we veilig en vertrouwelijk omgaan met gegevens
Deskundige en persoonlijke ondersteuning	• Burgers en bedrijven proactief helpen • Waar nodig bieden we gerichte, persoonlijke hulp • We passen de regels toe met oog voor de menselijke maat; medewerkers worden in staat gesteld problemen op te lossen • We handelen vragen en problemen goed en in één keer af
Effectief toezicht en fraudebestrijding	• Compliance borgen door, proactief en in de actualiteit, fouten te voorkomen en waar nodig achteraf in te grijpen. • We bestrijden fraude en dragen bij aan de aanpak van ondermijning en witwassen • We voldoen aan de juridische vereisten • Samen werken met publieke en private partijen
Wendbare en toekomstbestendige organisatie	• Verhogen slagkracht met duidelijke keuzes en focus • Vroegtijdig inspelen op veranderingen in de maatschappij

Naast de *Meerjarenvisie* is de handhavingsstrategie van de Belastingdienst van belang. In 2022 is de strategie geactualiseerd in de vorm van het de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie*. Voor een deel van de onderzoeksperiode was de voorgaande *Handhavingsstrategie Belastingdienst* dus nog van kracht. Dienstverlening wordt in deze strategie op basis van de algemene doelstelling uit Artikel 1 Belastingen als onderdeel van 'handhaving' gezien. Daarbij wordt aangegeven dat de Rijksbegroting de term dienstverlening naast handhaving plaatst maar dat de Belastingdienst dienstverlening als onderdeel van handhaving ziet[135].

De Belastingdienst maakt het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk om hun verplichtingen na te komen en hun rechten geldend te maken ***door passende dienstverlening te leveren en massale processen juist en tijdig uit te voeren****. Verder oefent de Belastingdienst* ***adequaat toezicht uit*** *en dwingt hij waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af. […] Dit samenstel aan activiteiten duidt de Belastingdienst als* ***handhaving****, zijnde 'al hetgeen bijdraagt aan regelnaleving door belastingplichtigen en toeslaggerechtigden'.*[136]

[135] Handhavingsstrategie Belastingdienst (2016). Blz. 29
[136] Handhavingsstrategie Belastingdienst (2016). Blz. 7

In de geactualiseerde *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie* van 2022 wordt dienstverlening nog steeds als onderdeel van handhaving gezien. Er wordt door de Belastingdienst onderscheid gemaakt tussen 'uitvoeren', het mogelijk maken om na te leven, en 'handhaven', het doen naleven. Het beleidsinstrument dienstverlening ziet de Belastingdienst als onderdeel van handhaving in brede zin, het hele spectrum aan activiteiten dat de Belastingdienst inzet om burgers en bedrijven te doen naleven. In het onderstaande kader zijn deze basisbegrippen uit de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie* weer gegeven. Ook in de recent gepubliceerde *Meerjarenstrategie 2025-2030*[137] die de strategie van de Belastingdienst voor de toekomst uiteenzet zijn de begrippen uitvoeren en handhaven op deze manier gedefinieerd.

Basisbegrippen

- *Uitvoeren = het implementeren van wet- en regelgeving en het inrichten en uitvoeren van (semi-) massale processen om daarmee burgers en bedrijven in staat te stellen om wet- en regelgeving na te leven.*
- *Handhaven = het 'doen' naleven; omvat het hele spectrum aan activiteiten dat hiervoor beschikbaar is en die onder de hieronder genoemde beleidsinstrumenten vallen.*

De Belastingdienst duidt dienstverlening, toezicht en opsporing als handhaving in brede zin. Handhaving bestaat uit meerdere instrumenten, die vaak in combinatie worden ingezet om compliance te bevorderen en borgen:

- *Dienstverlening = het zodanig ondersteunen van burgers en bedrijven dat zij hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om wet- en regelgeving na te leven en hun rechten geldend te maken.*
- *Toezicht = het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (handhaven in enge zin)*
- *Opsporing = het doen van onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.*[138]

Het is van belang op te merken dat dienstverlening in de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie* niet exclusief wordt ingezet als beleidsinstrument voor handhaven maar ook bij uitvoeren een rol speelt. Hierover schrijft de Belastingdienst het volgende:

Uitvoering en handhaving zijn onlosmakelijk verbonden en beïnvloeden elkaar, waarbij dienstverlening de verbindende en overlappende schakel is.[139]

Dit komt overeen met de wijziging in de strategie van de Belastingdienst per 2021, zoals uiteengezet onder 2.1.1, waarbij ook bij de uitvoering van de (semi-) massale processen oog is voor de specifieke situatie van burgers en bedrijven.

Intermezzo: invulling van de veranderende visie op dienstverlening door de Belastingdienst

Onder 2.1.2 is nader toegelicht dat het relevant is dat (publieke) dienstverlening een prominentere rol krijgt in de onderzoeksperiode van deze evaluatie. Dienstverlening is van belang om ervoor te zorgen dat er sprake is van een toegankelijke overheid en om het

[137] Meerjarenstrategie 2025-2030 (2024). Blz. 8
[138] Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie. (2022). Blz. 5
[139] Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie. (2022). Blz. 8

vertrouwen in de overheid waaronder de Belastingdienst te herstellen. Daarnaast zijn er twee onderzoeken uitgevoerd ten behoeve van een fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst. Het tweede onderzoek dat ingaat op handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening stelt dat het van belang is voor de Belastingdienst om een duidelijke visie op dienstverlening te formuleren inclusief een heldere ambitie.[140]

> *Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat de ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren nog niet voldoende scherp zijn geformuleerd. […] Om de richting en snelheid van de transformatie van dienstverlening te kunnen bepalen, is een duidelijke visie op dienstverlening nodig inclusief een heldere ambitie […] Er is daarbij een antwoord nodig op de vraag of verbetering van dienstverlening vooral instrumenteel is, namelijk om de rol van fiscale uitvoerder beter te kunnen uitoefenen (zoals de facto ook de insteek is in de uitvoerings- en toezichtstrategie) of dat verbetering van dienstverlening in het algemeen wenselijk is, namelijk om beter aan de verwachtingen van burgers en bedrijven te kunnen voldoen.*[141]

De visie en ambitie dienstverlening dient, aldus het onderzoek, daarnaast vertaald te worden naar een beperkt aantal kerndoelstellingen en een aantal meetbare prestatie-indicatoren op basis waarvan de transformatie gevolgd kan worden en kan worden bijgestuurd.

Aan dit handelingsperspectief is uitvoering gegeven door middel van het document *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* dat in 2021 is opgesteld. In de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* wordt dienstverlening allereerst voorzien van een nieuwe definitie. Dit is tevens de definitie van dienstverlening die we in deze evaluatie hanteren. De definitie die de Belastingdienst in 2021 aan dienstverlening geeft, luidt als volgt:

> *Dienstverlening is het geheel aan producten en diensten, inclusief de bedrijfsprocessen die hieraan ten grondslag liggen, waarmee de Belastingdienst beoogt burgers en ondernemers en intermediairs in staat te stellen en te helpen om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen met inachtneming van de menselijke maat.*[142]

Deze nieuwe definitie van dienstverlening is ruimer dan de definitie van dienstverlening die de Belastingdienst daarvoor hanteerde en stelt de burger, ondernemers en intermediairs centraal. In de oude definitie van dienstverlening werd dienstverlening bezien vanuit de Belastingdienst zelf en was dienstverlening afgebakend tot de momenten en vormen van interactie tussen de Belastingdienst en burgers, bedrijven en hun intermediairs. De oude definitie luidde als volgt:

> *Dienstverlening: diverse vormen en momenten van interactie met burgers of bedrijven (telefonisch, digitaal, balie) en de samenwerking op het gebied van dienstverlening met maatschappelijke en commerciële dienstverleners, het voeren van vooroverleg met de belastingplichtige of met zijn fiscaal adviseur.*[143]

In de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* is daarnaast nader invulling gegeven aan hoe dienstverlening eruit dient te zien. Van belang is op te merken dat het, ten opzichte van de eerdere invulling van de dienstverlening, om een transformatie gaat waarbij burgers en

[140] Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst. Blz. 50 - 52
[141] Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst. Blz. 50 – 51
[142] Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument (2021). Blz. 2
[143] Belastingdienst. Jaarplan 2020. Blz. 9

bedrijven het vertrekpunt worden om zo beter aan te sluiten bij de leefwereld van burgers en bedrijven. Hierover zegt de Belastingdienst zelf:

> *Uit verdiepend onderzoek naar de dienstverlening van de Belastingdienst in 2020*[144] *bleek dat knelpunten in de dienstverlening deels veroorzaakt worden doordat de leefwereld van burgers, ondernemers en intermediairs zelden het vertrekpunt is bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening. We nemen nu burgers, ondernemers en hun intermediairs als vertrekpunt. We werken aan een transformatie van onze dienstverlening en bouwen samen aan vertrouwen in de Belastingdienst.*[145]

Dienstverlening waarbij burgers en bedrijven centraal staan leidt in de visie tot de implementatie van de vijf principes voor communicatie en dienstverlening (throughput): passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar, eigentijds. Deze vijf principes zijn overeenkomstig met de overheidsbrede principes voor communicatie en dienstverlening die zijn ontwikkeld binnen het programma Mens Centraal[146] en in 2020 zijn vastgesteld door de Ambtelijke Commissie Uitvoering, het ambtelijk voorportaal van de Ministeriële Commissie Uitvoering[147] (MCU). Iedere overheidsorganisatie kan deze principes gebruiken in de eigen communicatie met en dienstverlening aan burgers. Alle dienstverlening die de Belastingdienst uitvoert, moet voldoen aan de vijf principes van dienstverlening, zo is de ambitie.

In de tabel hieronder zijn op basis van de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst*[148] de vijf principes van goede dienstverlening en de ambities van de Belastingdienst per principe weer gegeven.

Passend	
Visie	Onze dienstverlening is passend bij de behoeften van burgers, ondernemers en intermediairs. We richten alle processen inclusief het toezicht en interactiekanalen dienstverlenend in, zodat zaken in één keer goed gaan en fouten maken wordt voorkomen. We ontwikkelen en verbeteren dienstverlening vanuit de leefwereld, behoeften en verwachtingen van alle burgers en ondernemers en sluiten aan op hun context, inclusief, zodat iedereen op een passende manier wordt ondersteund om het goede te doen. We bieden handelingsperspectief en waar mogelijk en toegestaan zijn we proactief. Het perspectief van burgers en ondernemers is altijd ons vertrekpunt.
Ambitie	• Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren dat interactie met en processen van de Belastingdienst zijn afgestemd op hun behoeften en context en dat zij hierbij voldoende ondersteuning ontvangen. • Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren dat zij gemakkelijk het juiste kunnen doen. • Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren dat zij gemaakte fouten gemakkelijk kunnen herstellen.
Overzichtelijk	

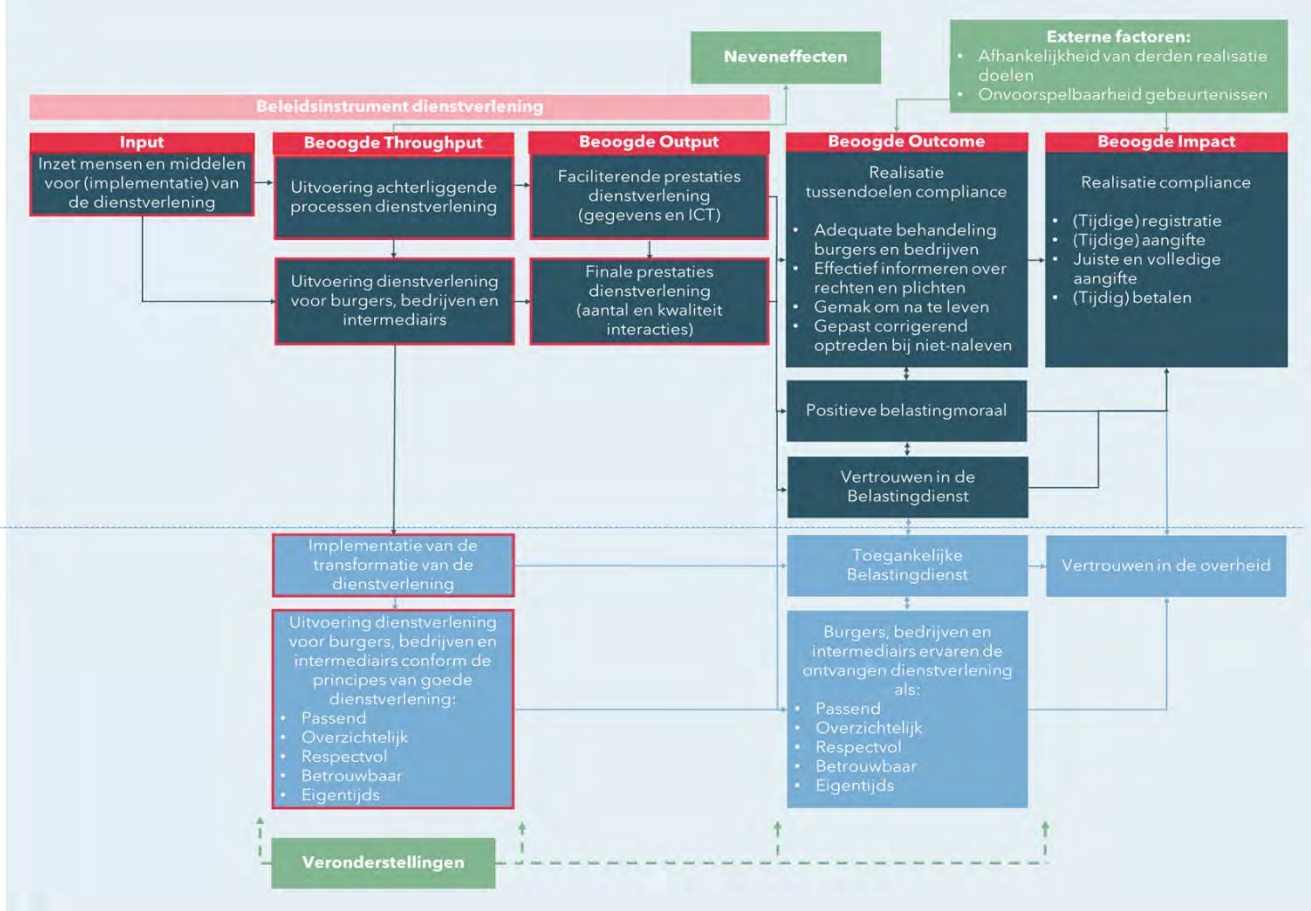
[144] Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.
[145] Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument (2021). Blz. 2
[146] Het programma Mens Centraal liep van augustus 2018 tot augustus 2022. Het programma Werk aan Uitvoering heeft het gedachtegoed van het programma Mens Centraal daarna in algemene zin overgenomen.
[147] De Ministeriële Commissie Uitvoering heet nu de Ministeriële Commissie Publieke Dienstverlening (MCPD).
[148] Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument. (2021).

Visie	Ons interactiepalet is overzichtelijk. We zorgen voor duidelijke en vindbare informatie zodat burgers en ondernemers weten wat er van hen verwacht wordt en zij gemakkelijk en foutloos zaken kunnen doen met de Belastingdienst.
Ambitie	• Burgers, ondernemers en intermediairs kunnen beschikken over een actueel digitaal overzicht en verschillende servicemogelijkheden. • Burgers, ondernemers en intermediairs weten welke kanalen zij kunnen gebruiken voor hun acties. • Burgers, ondernemers en intermediairs kunnen de Belastingdienst goed bereiken en zij ervaren voldoende mogelijkheden voor persoonlijk contact. • Burgers, ondernemers en intermediairs hoeven gegevens maar één keer aan te leveren. • Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren dat zij in de regel met één contact geholpen zijn en waar dat niet lukt weten zij wanneer er opvolging of reactie volgt
Respectvol	
Visie	We behandelen burgers, ondernemers en intermediairs altijd met respect en oog voor hun situatie en/of leefwereld. We hanteren de menselijke maat en waar nodig bieden we maatwerk. We nemen signalen van burgers, ondernemers en intermediairs serieus en acteren daarop.
Ambitie	• Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren dat zij altijd met respect en oog voor hun (persoonlijke) context worden behandeld. • Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren dat er maatwerk wordt geboden waar zij dat nodig hebben. • Zij ervaren dat zij altijd worden geholpen, door de Belastingdienst zelf, eventueel in samenwerking met andere organisaties, of via een warme doorverwijzing naar de juiste plek.
Betrouwbaar	
Visie	We zijn een betrouwbare organisatie, we komen onze afspraken na en informeren burgers en ondernemers tijdig en doen dit met de juiste, relevante en begrijpelijke informatie. We gaan op een veilige, zorgvuldige en vertrouwelijke manier om met de gegevens van burgers en ondernemers. We zijn transparant over de keuzes die we maken en leggen onze motivering voor keuzes op een begrijpelijke wijze uit.
Ambitie	• Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren dat de Belastingdienst transparant is over keuzes en processen. • Burgers, ondernemers en intermediairs begrijpelijke uitleg ontvangen bij de motivering van keuzes en processen. (o.b.v. bijvoorbeeld wettelijke bepalingen, feiten en belangen). • Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren dat de Belastingdienst afspraken en behandeltijden altijd nakomt.
Eigentijds	

Visie	Onze dienstverlening is eigentijds en daarmee sluiten we zoveel mogelijk aan bij ontwikkelingen in de maatschappij. We maken de (digitale) dienstverlening zo gemakkelijk dat burgers en ondernemers hun zaken met de Belastingdienst zelf kunnen doen. Interactie vindt zoveel mogelijk via digitale kanalen plaats die aansluiten bij de belevingswereld van burgers en ondernemers. Persoonlijk contact met een medewerker is altijd mogelijk als een burger, ondernemer of intermediair daar om vraagt. Dat kan op digitale en niet digitale wijze. Mochten burgers of ondernemers in de problemen komen, dan bieden we hulp. Wanneer nodig in samenwerking met andere organisaties of we geleiden ze 'warm' door naar die organisatie die ze kan helpen. Er is geen verkeerde deur.
Ambitie	• Burgers, ondernemers en intermediairs ervaren interactie met de Belastingdienst als veilig, gemakkelijk en persoonlijk. • Burgers, ondernemers en intermediairs krijgen in interactie een duidelijk handelingsperspectief zodat zij weten wat er van hen verwacht wordt.

In hoeverre burgers en bedrijven deze principes van 'goede' dienstverlening ervaren in hun interacties met de Belastingdienst wordt gemeten in de Dienstverleningsmonitor (outcome). Er is vanaf 2023 per doelgroep, burgers en bedrijven, een Dienstverleningsmonitor beschikbaar. De cijfermatige informatie uit de Dienstverleningsmonitor dient tot op heden om kengetallen op te halen over de ervaringen van burgers en bedrijven met dienstverlening.

Hieronder is de volgende stap in de reconstructie van de beleidstheorie op basis van de kaders van de Belastingdienst schematisch weer gegeven. De donkerblauwe blokken in het schema onder input, throughput en outcome geven de reguliere invulling van het beleidsinstrument dienstverlening weer. De lichtblauwe blokken onder input, throughput en outcome in het schema geven de verdere invulling van het beleidsinstrument dienstverlening naar aanleiding van de fundamentele transformatie van de dienstverlening weer.


Neveneffecten
Externe factoren:
• Afhankelijkheid van derden realisatie doelen
• Onvoorspelbaarheid gebeurtenissen
Beleidsinstrument dienstverlening
Input
Inzet mensen en middelen voor (implementatie) van de dienstverlening
Beoogde Throughput
Uitvoering achterliggende processen dienstverlening
Uitvoering dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs
Beoogde Output
Faciliterende prestaties dienstverlening (gegevens en ICT)
Finale prestaties dienstverlening (aantal en kwaliteit interacties)
Beoogde Outcome
Realisatie tussendoelen compliance
• Adequate behandeling burgers en bedrijven
• Effectief informeren over rechten en plichten
• Gemak om na te leven
• Gepast corrigerend optreden bij niet-naleven
Beoogde Impact
Realisatie compliance
• (Tijdige) registratie
• (Tijdige) aangifte
• Juiste en volledige aangifte
• (Tijdig) betalen
Positieve belastingmoraal
Vertrouwen in de Belastingdienst
Implementatie van de transformatie van de dienstverlening
Uitvoering dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs conform de principes van goede dienstverlening:
• Passend
• Overzichtelijk
• Respectvol
• Betrouwbaar
• Eigentijds
Toegankelijke Belastingdienst
Vertrouwen in de overheid
Burgers, bedrijven en intermediairs ervaren de ontvangen dienstverlening als:
• Passend
• Overzichtelijk
• Respectvol
• Betrouwbaar
• Eigentijds
Veronderstellingen

Bijlage 2: Aanvullende analyse onderzoeken

In het najaar van 2025 zijn er 33 onderzoeksrapporten aangeleverd aan het onderzoeksteam, die betrekking hebben op de dienstverlening door de Belastingdienst in de periode 2020-2024.

In totaal gaan 10 van deze onderzoeksrapporten over effectiviteit / doeltreffendheid van de dienstverlening. Dit zijn onderzoeken naar (1) brede publiekscampagnes (radio, online), (2) gerichte acties (zoals brieven, contactkaartjes, belacties) en (3) (nieuwe) dienstverleningskanalen of dienstverleningsvormen (zoals steunpunten, dienstverleningsbus). De aanpak en bevindingen van deze evaluatieonderzoeken zijn beschreven in 8 boxen, waarvan er 6 in het rapport zijn opgenomen. De twee resterende boxen zijn bij deze beschouwing gevoegd.

De andere onderzoeksrapporten gaan niet over effectiviteit van de dienstverlening, maar geven inzicht in ervaringen en behoeften van verschillende doelgroepen van de Belastingdienst (particulieren, ondernemers, intermediairen). Deze rapporten beschrijven de uitkomsten van veelal kwalitatief onderzoek in de vorm van klantreizen, doelgroeponderzoek of draagvlakonderzoek voor nieuwe concepten. Deze onderzoeken geven inzicht in de klantbeleving, en geven op basis van de klantbeleving aanbevelingen voor verbetering van de dienstverlening.

In dit stuk beschrijven we onze bevindingen met betrekking tot de methodologie en inzichten uit deze 33 onderzoeksrapporten.

Effectevaluaties

De 10 effectevaluaties zijn hieronder in een schema weergegeven, met een korte samenvatting van de gehanteerde methode en uitkomstmaten.

Jaar	Titel rapportage	Methode	Uitkomstmaat	Uitgevoerd door
Brede publiekscampagnes				
2023	Campagne effectonderzoek Belastingdienst ondernemers - startende + kleine ondernemers	Steekproef van ondernemers uit panels, online vragenlijst, voor- en nameting	Kennisniveau startende ondernemers, aantal bezoekers landingspagina, herkenning en waardering campagne	Dvj insights
2023	Campagne effectonderzoek Belastingdienst Scheiders	Voor-, tussen- en nameting met onafhankelijke steekproeven.	Effect op webverkeer en kennisniveau, herkenning, waardering en geloofwaardigheid campagne	Dvj insights

Gerichte acties				
2020	Effectmeting HHC brieven	Experimentele opzet	Effect op aangiftegedrag en vermindering uitworp	Corporate dienst vaktechniek, onderdeel handhaving
2021	Effectmeting HHC-brief inkomensverklaring: IH 2021 particulieren	Experimentele opzet	Effect op tijdig ingediende inkomensverklaringen	Corporate dienst vaktechniek, onderdeel handhaving
2023	Evaluatie outbound belactie tijdige aangifte IH 2023	Correlationeel onderzoek / experimenteel onderzoek	Effect op tijdigheid aangifte	onbekend
2023	Evaluatie van de pilot 'contactkaartje richting veelverzuimers IH'. Project KAA (kaartje)	Experimentele opzet (RCT)	Het indienen van aangiftes	programma vroegsignalering
2025	Evaluatie van de vervolgpilot (versie 2.0) verzuim IH	Experimentele opzet	Effect op het doen van aangifte	programma vroegsignalering
(nieuwe) dienstverleningskanalen / -vormen				
2023	Herhaalmeting Evaluatie steunpunten belastingdienst 2023	Face-to-face vragenlijst voor bezoekers, online vragenlijst voor medewerkers. 0- en 1-meting.	Ervaringen en waardering van bezoekers en medewerkers	Motivaction
2023	2e rapportage Geldfit	Metingen op de processtappen, websitebezoek, informele gesprekken met medewerkers	Hoe vaak burgers en ondernemers worden doorverwezen, hoe vaak zij dan bij Geldfit aan komen, hoe vaak dit leidt tot vervolgstappen en of deze vervolgstappen deze mensen dan helpen om problemen of risico's op problemen te mitigeren	onbekend

2024	Evaluatie dienstverleningsbus	Persoonlijke interviews	Waardering en beleving van de dienstverleningsbus / Bekendheid en toegankelijkheid dienstverleningsbus	Blauw Research

De uitgevoerde onderzoeken geven op verschillende niveaus informatie over de doeltreffendheid van specifieke vormen van dienstverlening. De onderzoeken naar **effecten van gerichte acties voor specifieke doelgroepen** (brieven, belactie, contactkaartje) hanteren een experimentele opzet en meten het effect op het aangiftegedrag van de doelgroep. Door de interventiegroep te vergelijken met een controlegroep is een goed beeld te verkrijgen van de effectiviteit van de interventie. Wat in de meeste van de onderzoeken ontbreekt, is een duiding van de omvang van het effect (is dit een goed resultaat of valt het tegen?) en inzicht in de doelmatigheid van de interventie (Hoe verhouden de gerealiseerde effecten zich tot de kosten van de interventie? Zijn er andere manieren om hetzelfde effect te bereiken tegen minder kosten?). In deze onderzoeken is, door het meten van invloed op het aangiftegedrag, wel sprake van een directe relatie met de doelstelling van de dienstverlening 'compliance'.

Alleen de evaluatie van het contactkaartje (2025) gaat in op de verhouding tussen de kosten en de baten van het instrument:

"De kosten van het contactkaartje zitten in de basis op 0,30 euro per ontvanger. De werkelijke kosten van een contactkaartje zijn uiteindelijk pas echt vast te stellen in relatie tot het uitkomen van de te verwachten baten (binnen het percentage van de interventiepopulatie waarbij dit uiteindelijk is gebeurd). In de context van de vervolgpilot brengt dat de kosten van het contactkaartje op 1,20 euro. Wat nog altijd minder kost dan de kosten die gepaard gaan met alleen al het voorbereiden van een casus (10 min.) door een medewerker als onderdeel van een actie vanuit Dienstverlening. De business waarde van het contactkaartje zit in het voorkomen van het opstarten van het ambtshalve proces en/of het bezwaarproces – vergelijkbaar met de outbound belactie tijdige aangifte IH – en daarmee het voorkomen van de te verwachtte kosten hierbij."

De onderzoeken naar de **effecten van brede publiekscampagnes** (online of radio) meten door middel van voor- en nametingen via vragenlijsten onder de doelgroep het effect van de campagne op het kennisniveau van de doelgroep en webverkeer op gerelateerde websites, en daarnaast de herkenning en waardering van de campagne. Daarmee is vooral inzicht verkregen in de mate waarin de boodschap de doelgroep bereikt (de communicatiedoelstelling), maar niet of dit ook leidt tot de beleidsdoelstelling op het vlak van gedragsverandering (compliance). Het overbrengen van kennis over de belastingaangifte aan de juiste doelgroepen en bezoek van de relevante websites daarover zijn wel randvoorwaarden die kunnen bijdragen aan de compliance.

De **evaluaties van (nieuwe) dienstverleningskanalen**, de steunpunten en de dienstverleningsbus, richten zich op de effecten van de dienstverlening op de waardering en beleving van de dienstverlening door zowel klanten als medewerkers. Deze evaluaties hebben een meer kwalitatieve insteek, met interviews en focusgroepen. De evaluaties richten zich niet op de effecten van de dienstverlening op de compliance of het aangiftegedrag in bredere zin.

Overige onderzoeken: klantbeleving, ervaringen en behoeften

Naast effectonderzoeken zijn in de periode 2020-2024 diverse onderzoeken uitgevoerd naar ervaringen en behoeften van groepen klanten en intermediairs, die vooral de klantbeleving in beeld brengen en daarmee aanknopingspunten bieden voor verbetering van de dienstverlening.

Onderstaand schema geeft een overzicht van deze onderzoeksrapporten, die deels betrekking hebben op particulieren en deels op ondernemers.

Jaar	Titel rapport	Uitgevoerd door	Onderwerp	Doelgroep
2020	Klantreis Schulden	Belastingdienst	(potentiële) problematische schulden	Burgers die in schuldsanering zaten of onder bewind
2022	Klantreis middeling	Blauw Research	Middeling	Burgers en ondernemers die het afgelopen jaar middeling aanvroegen bij de Belastingdienst.
2023	Klantreis Stella/Balie 'Help ik kom er niet meer uit!'	Klantreisteam (KI&S) samen met cluster Kennis (I&S)	Dienstverlening via balie of Stella-proces	Burgers/zzp'ers in een schrijnende situatie die niet geholpen kunnen worden via de website of Belastingtelefoon. Maatschappelijk dienstverleners.
2023	Ik regel mijn inkomstenbelasting. Hoofdklantreis inkomstenbelasting.	Klantreisteam, KI&S	Proces van inkomstenbelasting voor particulieren.	Particulieren die hun inkomstenbelasting regelen
2021	Klantreis Mijn partner is overleden	Klantreisteam, Kanaal- en ketenregie, KI&S	Overlijden partner	Burgers die een toeslag deelden met hun partner die is komen te overlijden.
2022	Klantreis Tijdig betalen	onbekend	Problemen met het voldoen aan financiële verplichtingen naar de Belastingdienst	Kleinere ondernemers MKB en ZZP-ers die problemen ervaren rondom het voldoen van hun financiële verplichtingen aan

				de Belastingdienst. Fiscaal dienstverleners en medewerkers.
2022	Klantreis btw e-commerce	Klantreisteam, Kanaal & ketenregie, KI&S	Verkoop van producten en diensten aan particulieren in andere EU-landen, waarbij(potentieel) btw wordt afgedragen aan die landen.	Nederlandse ondernemers (klein en middelgroot)
2022	Klantreis bezwaar zakelijk	Klantreisteam	Het maken van bezwaar maken tegen een aanslag Omzetbelasting (OB) en/of Vennootschapsbelasting (VPB).	Ondernemingen (BV's) binnen MKB, fiscaal dienstverleners
2023	Klantreis 'Ik stop met mijn onderneming'	Blauw Research	Bedrijfsbeëindiging / stoppen met ondernemen	Ondernemers die gestopt zijn met hun onderneming

De meeste overige onderzoeken zijn gericht op het nader in beeld brengen van een doelgroep, met als doel de communicatie en/of de benadering voor het bieden van hulp te verbeteren. Doelgroepen van deze onderzoeken waren bijvoorbeeld fiscaal dienstverleners, mensen die een dwangbevel ontvangen, jongeren en burgers die behoefte hebben aan extra ondersteuning bij het doen van belastingaangifte. Deze onderzoeken zijn overwegend kwalitatief van aard.

Beschouwing van de onderzoeksrapporten

De afzonderlijke onderzoeksrapporten leiden doorgaans tot meer inzicht in de ervaring en behoeften van een specifieke doelgroep van de Belastingdienst. En een klein deel van de rapporten geeft ook inzicht in effecten van gerichte acties op de compliance. Daarmee bieden de onderzoeken waardevolle informatie voor verdere verbetering van de dienstverlening met aansluiting op het klantperspectief. De bestudeerde onderzoeken bestrijken een breed palet aan thema's en doelgroepen.

De bestudeerde onderzoeksrapporten bieden echter onvoldoende basis voor het trekken van conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening in bredere zin. Dit komt deels door de grote diversiteit aan thema's en doelgroepen die voor zover wij kunnen zien bottom up tot stand komen, en doordat de uitkomsten van de onderzoeken niet in breder perspectief worden geplaatst (Zoals hoe de interventies zich onderling tot elkaar verhouden en of de gevonden effecten voldoende zijn om de onderzochte initiatieven voort te zetten). Bovendien weten we als onderzoekers niet in hoeverre er door de Belastingdienst lering wordt getrokken uit de bevindingen en opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen van de onderzoeksrapporten. Doelmatigheid van dienstverlening komt in de onderzoeksrapporten nog nauwelijks aan de orde.

Box: Handhavingscommunicatiebrieven lijfrente, partnerschap en scheiding (2020)

De dienstverlening

De Belastingdienst heeft in 2020 drie verschillende handhavingscommunicatiebrieven gestuurd en onderzoek gedaan naar de effectiviteit van deze brieven. Het betreft de volgende drie onderwerpen:

- *Afkoop lijfrente:* Indien men een lijfrenteverzekering heeft kan men op een bepaald moment besluiten om deze af te kopen. Deze afkoopsom is belast in box 1, waarbij onder bepaalde voorwaarden revisierente dient te worden betaald. Belastingplichtigen die een lijfrenteverzekering afkopen moeten de afkoopsom in de aangifte vermelden. Meestal is revisierente verschuldigd. Via een brief attendeert de Belastingdienst belastingplichtigen op de consequenties voor hun aangifte.
- *Onjuiste verdeling – fiscaal partnerschap:* Belastingplichtigen en hun partner kunnen fouten maken in de verdeling van inkomensbestanddelen van box 1 de eigen woning en box 3 vermogensbestanddelen. Fouten hierin kunnen voorkomen worden door samen de aangiften te doen. De brief stimuleert belastingplichtigen samen aangifte te doen.
- *Echtscheiding en eigen woning:* Mensen die scheiden maken veel fouten in hun aangifte inkomstenbelasting. Met name het onderwerp eigen woning blijkt een onderdeel waar veel fout gaat. Vlak voor de aangifteperiode ontvingen beide ex-partners een brief over dit onderwerp om zo fouten te voorkomen. De Belastingdienst adviseerde in de brief om over 2020 indien mogelijk nog als fiscaal partners aangifte te doen. Scheiders met een eigen woning werden in de brief verwezen naar de webpagina belastingdienst.nl/scheiden en dan met name naar de persoonlijk te maken checklist.

Onderzoeksopzet

Er is per onderwerp kwantitatief en via een experiment onderzocht of het sturen van de brief een positief effect heeft op het relevante aangiftegedrag en tot een vermindering van de uitworp leidt. Hiervoor is telkens een vergelijking gemaakt tussen de onderzoeksgroep die de brief ontving en een willekeurig geselecteerde controlegroep die de brief niet ontving.

Het onderzoek is uitgevoerd door Vaktechniek van de Belastingdienst.

Lessen over doeltreffendheid

- Het sturen van de 'afkoop lijfrente brief' heeft een sterk positief effect op de compliance. Voor aangiften die via een externe leverancier worden ingediend leidt de brief tot een geschatte toename van het aantal conform contra-informatie aangegeven afkoopsommen van 34 naar 58%. Voor de hele doelgroep geldt dat de brief leidt tot een toename van het aantal "juist" ingevulde revisierentes; het gaat hierbij om een geschatte toename van 33 naar 45%. De brief leidt ten slotte tot minder uitworp. Hiervoor geldt een geschatte afname van 54 naar 41%.
- Het sturen van de 'samen aangifte doen brief' heeft een positief effect op de compliance. De brief blijkt effectief in het stimuleren van samen aangifte doen, met een geschatte toename van 45 naar 52%. De brief leidt ook tot minder saldo en verdeelfouten bij de eigen woning, met een geschatte afname van 40 naar 33%. De brief heeft geen aantoonbaar effect op het aantal verdeelfouten bij box 3.
- Het sturen van de 'echtscheidingsbrief' heeft een positief effect op de compliance. Ex-partners die de brief hebben ontvangen doen vaker nog samen aangifte, met een geschatte stijging van 40 naar 46%. Daarbij leidt de brief tot minder verdeelfouten bij de eigen woning,

met een geschatte afname van 28 naar 23%. De brief heeft geen aantoonbaar effect op de (opvallend lage) uitworp op eigen woning.

Er werden aanbevelingen gedaan over het herhalen van deze handhavingscommunicatiebrieven in de toekomst.

Box: Campagne Scheiders (2023)

De dienstverlening

Mensen die gaan scheiden of hun geregistreerd partnerschap ontbinden, denken er vaak niet aan om wijzigingen te doen in hun toeslagen en de voorlopige aanslag. Ook houden zij bij de afspraken over de scheiding weinig rekening met de gevolgen hiervan voor belastingzaken. Daarnaast vragen mensen die gaan scheiden niet altijd toeslagen aan, terwijl ze er mogelijk wel recht op hebben. De Belastingdienst heeft een campagne ontwikkeld om 'scheiders' hierover te informeren. En om hen eraan herinneren dat zij wijzigingen in hun gegevens moeten doorgeven. Zo ontvangen zij de juiste toeslagen en wordt voorkomen dat zij veel geld moeten terugbetalen. De campagne maakte gebruik van online display en printadvertenties op voor de doelgroep relevante plaatsen. Ook zijn betaalde zoekwoorden ingezet.

De Belastingdienst biedt informatie over de gevolgen van scheiden voor belastingzaken via de website belastingdienst.nl/scheiden. Daar is ook een checklist te vinden. De campagne is onderdeel van de 'Life Events'-aanpak. Hierbij worden mensen erop gewezen dat veranderingen in hun leven invloed hebben op belastingzaken. De campagne toont mensen in wie de doelgroep zich kan herkennen. De kernboodschap is: "Scheiden heeft gevolgen voor uw belastingzaken en toeslagen. Bekijk de checklist op belastingdienst.nl/scheiden. Zodat u weet waar u aan toe bent en wat u moet doen. Geef relevante wijzigingen door voor uw voorlopige aangifte en uw toeslagen."

Onderzoeksopzet

Doel van het onderzoek was het meten van het effect van de campagne op het webverkeer en het kennisniveau van scheiders. Daarvoor is onderzoek gedaan naar herkenning, waardering en geloofwaardigheid van de campagne. De evaluatie is onafhankelijk uitgevoerd en bestond uit een kwantitatieve voor-, tussen- en nameting (van telkens ongeveer 250 respondenten). De metingen bestonden uit onafhankelijke steekproeven onder mensen die in 2022 gescheiden zijn of uit elkaar gegaan zijn, of dit van plan zijn om te gaan doen.

De metingen zijn voor en na de grootste inzetten van de campagnemiddelen uitgevoerd. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of de deelnemers aan het onderzoek ook daadwerkelijk de wijzigingen tijdig doorgaven, dus of het gedrag ook veranderde naar aanleiding van de campagne.

Lessen over doeltreffendheid

De evaluatie trekt de volgende conclusies over de doeltreffendheid van de campagne:

- De campagne heeft geleid tot meer webverkeer naar de website belastingdienst.nl/scheiden. Tweederde van de mensen die naar de website ging, vulde ook een checklist in.
- Ook is er een toename van kennis bij scheiders te zien.
- De campagne kent een hoge herkenning: ruim 6 op de 10 mensen herkent minimaal één van de ingezette uitingen.
- De waardering campagne is goed, de campagne wordt positiever gewaardeerd dan andere campagnes van de Belastingdienst.

Bijlage 3: KPI's van de directies

B1. Directie Particulieren[149]

KPI's Dienstverlening 2020	*Doelstelling*	*Realisatie*
Minimaal 70% van de baliebezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden)	≥70%	N.B.
Maximaal 10% van de baliebezoekers scoort een 1,5 of lager	≤10%	N.B.
KPI's Ondersteuning burgers en klachtbehandeling 2020	***Doelstelling***	***Realisatie***
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	90-95%	N.B.
Zorgvuldig handelen van de Belastingdienst	Minder klachten dan voorgaand jaar	N.B.
Afdoening binnen zes weken	≥80%	N.B.
Tijdig klantcontact met klager	≥85%	N.B.

KPI's Dienstverlening 2021	*Doelstelling*	*Realisatie*
Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker	≥90%	95,4%

[149] Directie Particulieren. 3e Viermaandsrapportage 2020; 3e Viermaandsrapportage 2021; 3e Viermaandsrapportage 2022; 3e Viermaandsrapportage 2023; 3e Viermaandsrapportage 2024.

Klanttevredenheid: scores 3 of hoger	≥70%	84,4%
Klantontevredenheid: scores 1,5 of lager	≤10%	4,7%

KPI's Ondersteuning burgers en klachtbehandeling 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
Awb-conforme behandeling van klachten	≥93%	95,3%
Afdoening binnen zes weken	>85%	87,4%
Eerste contact klant t.o.v. datum binnenkomst van de klacht is kleiner of gelijk aan 7 dagen.	>85%	95%

KPI's Toezicht Bezwaar Beroep 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***	***Tussendoel***
Behandelde aangiften traditioneel	165.000	127.183	Adequate behandeling
Behandelde aangiften MC	150.000	142.709	Adequate behandeling
Gemiddelde tijd per gecontroleerde aangifte IH	2,5	3,2	Adequate behandeling
Percentage aangiften IH-NW waarbij de belastingplichtige gemak ervaart	≥35%	N.B.	Gemak
Bezwaren binnen de Awb-termijn	≥90%	68,9%	Adequate behandeling
KPI's Dienstverlening 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***	***Tussendoel***
Percentage burgers dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker van de directie Particulieren (FroBo)	>90%	96,7%	Adequate behandeling

Klanttevredenheid balie	>75%	82,4%	Adequate behandeling
Klantontevredenheid balies	<8%	4,8%	Adequate behandeling
KPI's Ondersteuning burgers en klachtbehandeling 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***	***Tussendoel***
Waarvan Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	≥93%	97,4%	Adequate behandeling
Afdoening binnen zes weken	>85%	87,1%	
Eerste contact klant t.o.v. datum binnenkomst van de klacht is kleiner of gelijk aan 7 dagen.	>85%	89,8%	

KPI's Toezicht, bezwaar en beroep 2023	***Doelstelling***	***Realisatie***
Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn Particulieren	≥70%	39,6%
Aantal behandelde aangiften IH traditioneel	≥100.000 tot 125.000	115.638
Gemiddelde correctie verzamelinkomen per behandelde aangifte IH (Particulieren)	>€1.500	2.470
Aantal behandelde aangiften IH MC	≥125.000 tot 150.000	180.043
Gemiddelde tijd per gecontroleerde aangifte IH (Particulieren)	<3,0 uur	3,0
Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren	Geen norm	N.B.
Percentage van het nalevingstekort dat de Belastingdienst corrigeert bij burgers (IH)	Geen norm	51,1%

KPI's Dienstverlening 2023	*Doelstelling*	*Realisatie*
Klanttevredenheid balies met score van een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal	>80%	85,8%
Klanttevredenheid balies met score van een 1,5 of lager op de gehanteerde 5-puntsschaal	<6%	6,3%
Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker	>90%	86,7%
Interne doelstelling: Aantal baliebezoeken (fysiek, telefonisch en digitaal (videobellen))	173.000 (interne norm)	98.839
Interne doelstelling: Aantal HUBA afspraken	40.000 (interne norm)	33.000
KPI's Ondersteuning burgers en klachtbehandeling 2023	***Doelstelling***	***Realisatie***
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	>93%	N.B.
Klachten afdoen binnen 6 weken	>85%	N.B.
Binnen zeven dagen klantcontact met klager	>85%	N.B.

KPI's Toezicht, bezwaar en beroep 2024	*Doelstelling*	*Realisatie*
Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn Particulieren	≥50%	56,1%
Aantal behandelde aangiften IH traditioneel	≥100.000	90.977
Aantal behandelde aangiften IH MC	≥150.000	145.277
Gemiddelde tijd per gecontroleerde aangifte IH (Particulieren)	<3,2 uur	3,2

Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren	Geen norm	0,2%
Percentage van het nalevingstekort dat de Belastingdienst corrigeert bij burgers (IH)	Geen norm	86,3%
KPI's Dienstverlening 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
Klanttevredenheid balies met score van een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal	>85%	90,1%
Klanttevredenheid balies met score van een 1,5 of lager op de gehanteerde 5-puntsschaal	<5%	2,7%
Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker	>90%	94,3%
Aantal Hulpverzoeken	≥173.000	170.853

B2. Directie MKB[150]

Indicator interactie 2020	***Doelstelling***	***Realisatie***
MKB-indicator: Tijdige reactie op complexe vragen < 2 werkdagen (frobo)	88-93%	94%
KPI's Bezwaar en beroep 2020	***Doelstelling***	***Realisatie***
Afgehandelde bezwaren binnen AWB-termijn	80-90%	79%

[150] Directie MKB. 3e Viermaandsrapportage 2020; 3e Viermaandsrapportage 2021; 3e Viermaandsrapportage 2022; 3e Viermaandsrapportage 2023; 3e Viermaandsrapportage 2024.

Afname voorraad bezwaren (periode 2018 t/m 2021) t.o.v. de voorraad per 31-12-2017 (ad 34.687 bezwaren): > 40% (gem. 10% p.j.)	>30%	27,3%

KPI's Adequate behandeling 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 1: Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	85%-90%	87%
KPI 2: Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker (SBA en FroBo)	>90%	99,5%
KPI 3: Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole	>87%	N.B.
Afname voorraad bezwaren (periode 2018 t/m 2021) t.o.v. de voorraad per 31-12-2017 (ad 34.687 bezwaren): > 40% (gem. 10% p.j.) b.i. beschikbaar	>40%	34%
KPI's Effectief informeren 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 4: Aantal registraties waarmee MKB-ondernemingen participeren in FD-convenanten	>191.000	176.434
KPI's Corrigerend optreden 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 5: Percentage van het nalevingstekort dat de Belastingdienst corrigeert bij MKB (IH, VPB, OB en LH)	Geen norm	N.B.

KPI's Adequate behandeling 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 1: Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	>90%	85**%**

KPI 2: Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker (SBA en FroBo)	>90%	95%
KPI 3: Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole	>87%	88%
KPI 4: Percentage definitieve aanslagen IH dat binnen een jaar na aangifte is opgelegd	>85%	92%
KPI's Effectief informeren 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 5: Aantal registraties waarmee MKB-ondernemingen participeren in FD-convenanten	>178.000	198.733
KPI's Corrigerend optreden 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 6: Betalingsachterstand	≤4,3%	4,7%
KPI 7a: Percentage binnengekomen aangiften IH 2021 na herinnering of aanmaning	N.B.	67,9%
KPI 7b: Percentage binnengekomen aangiften IH 2020 na herinnering of aanmaning	N.B.	79,7%
KPI 7c: Percentage binnengekomen aangiften VpB 2021 na herinnering of aanmaning	N.B.	45,0%
KPI 7d: Percentage binnengekomen aangiften VpB 2020 na herinnering of aanmaning	N.B.	72,5%
KPI 8: Inning invorderingsposten binnen een jaar	≥50%	41%
KPI 9: Percentage oninbaarheid	<0,5%	0,4%

KPI's Adequate behandeling 2023	*Doelstelling*	*Realisatie*
KPI 1: Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	>90%	78%
KPI 2: Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker (SBA en FroBo)	>90%	N.B.
KPI 3: Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole	>87%	91%
KPI 4: Percentage definitieve aanslagen IH dat binnen een jaar na aangifte is opgelegd	>85%	93%
KPI's Effectief informeren 2023	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 5: Aantal registraties waarmee MKB-ondernemingen participeren in FD-convenanten	>188.000	217.489
KPI's Corrigerend optreden 2023	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 6: Betalingsachterstand	≤4,3%	6,7%
KPI 7a: Percentage binnengekomen aangiften IH 2022 na herinnering of aanmaning	N.B.	64%
KPI 7b: Percentage binnengekomen aangiften IH 2021 na herinnering of aanmaning	N.B.	82%
KPI 7c: Percentage binnengekomen aangiften Vpb 2022 na herinnering of aanmaning	N.B.	42%
KPI 7d: Percentage binnengekomen aangiften	N.B.	72%

Vpb 2021 na herinnering of aanmaning		
KPI 8: Inning invorderingsposten binnen een jaar	≥50%	52%
KPI 9: Percentage oninbaarheid	<0,5%	0,5%

KPI's Adequate behandeling 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 1: Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	>90%	N.B.
KPI 2: Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker (SBA en FroBo)	>90%	N.B.
KPI 3: Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole	>87%	N.B.
KPI 4: Percentage definitieve aanslagen IH dat binnen een jaar na aangifte is opgelegd	>88%	N.B.
KPI's Effectief informeren 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 5: Aantal registraties waarmee MKB-ondernemingen participeren in FD-convenanten	>208.000	N.B.
KPI's Corrigerend optreden 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
KPI 6: Betalingsachterstand	≤4,3%	N.B.
KPI 7: Percentage binnengekomen aangiften IH t-1 na herinnering of aanmaning	N.B.	N.B.
KPI 7: Percentage binnengekomen aangiften IH t-2 na herinnering of aanmaning	N.B.	N.B.

KPI 7: Percentage binnengekomen aangiften IH t-3 na herinnering of aanmaning	N.B.	N.B.
KPI 7: Percentage binnengekomen aangiften Vpb t-1 na herinnering of aanmaning	N.B.	N.B.
KPI 7: Percentage binnengekomen aangiften Vpb t-2 na herinnering of aanmaning	N.B.	N.B.
KPI 7: Percentage binnengekomen aangiften Vpb t-3 na herinnering of aanmaning	N.B.	N.B.
KPI 8: Inning invorderingsposten binnen een jaar	≥50%	N.B.
KPI 9: Percentage oninbaarheid	<0,5%	N.B.

B3. Directie KI&S[151]

KPI's Dienstonderdeel 2020	***Doelstelling***	***Realisatie***
1. Nieuwe kanaalconfiguraties worden tijdig en conform de afspraak opgeleverd aan de opdrachtgever. Bestaande kanaalconfiguraties worden tijdig geactualiseerd.	100%	100%

[151] KI&S. 3e Viermaandsrapportage 2020; 3e Viermaandsrapportage 2021; 3e Viermaandsrapportage 2022; 3e Viermaandsrapportage 2023; 3e Viermaandsrapportage 2024.

2. Uitvoeringstoetsen worden in 100% van de gevallen binnen de afgesproken termijn afgedaan in samenwerking en onder regie van de opdrachtgever.	100%	100%
3. De effectiviteit van de website wordt gerealiseerd door gemiddeld 80% van de klantvragen binnen de dienst verleningspagina's af te handelen.	>80%	96%
4. Ultimo 2020 voldoet 80% van de website aan de principes van de Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.1). Voor het resterende deel wordt in 2020 een migratieplan gemaakt.	>80%	78%
5. Via sociale media worden burgers, bedrijven en douanereizigers geholpen en gestimuleerd om compliant gedrag te vertonen. Het gemiddelde bereik vanuit de sociale media per maand is:	>2,0 mln	1,53 mln
6. Klantvragen via de social media worden snel en accuraat opgepakt, binnen openingstijden wordt 80% van de klantvragen binnen 2 uur behandeld.	>80%	64,3%
7. De belangrijkste issues en sentimenten binnen de online omgeving worden wekelijks opgenomen in de toplijst. Bij urgente of verontrustende signalen wordt direct geschakeld met betreffende dienstonderdelen of andere verantwoordelijken.	100%	100%
KPI'S Jaarplan Belastingdienst 2020	***Doelstelling***	***Realisatie***
De bereikbaarheid van de gehele BelastingTelefoon is gemiddeld >90% en is 20% van de weken niet lager dan 85%	>90%	88%
Aantal bellers die zelf ophangen in de wachtrij	<10%	7,2%
De maximale wachttijd voor gesprekken voor de gehele BelastingTelefoon	<150 sec	197 sec

De kwaliteit van beantwoording van alle W&R vragen is dat minimaal 80% van de antwoorden juist en volledig zijn	>80%	99%
De kwaliteit van beantwoording van alle proces en status vragen is dat minimaal 90% van de antwoorden juist en volledig zijn	>90%	95%
KPI's Begroting Ministerie van Financiën 2020	***Doelstelling***	***Realisatie***
% tevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 3 of hoger scoort op een 5-puntsschaal	>70%	BelTel: 80,2% Web: 84,8%
% ontevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 1,5 of lager scoort op een 5-puntsschaal	<10%	BelTel: 6,1% Web: 2,4%

KPI's Dienstonderdeel 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
Het realiseren van de kwaliteit op de antwoorden op complexe en niet veel voorkomende vragen.	>8	6
Het realiseren van de beoogde wachttijd	<150 sec	168 sec
Het realiseren van het helpen van bellers in één klantcontact.	>90%	93,3%
Het realiseren van outbound calls conform de toezegging	400.000	466.720
De effectiviteit van de website komt tot uitdrukking in het percentage bezoekers op de website Belastingdienst.nl dat aangeeft geholpen te zijn met de aangeboden informatie.	>75%	70,3%

Via sociale media worden burgers, bedrijven en douanereizigers geholpen en gestimuleerd om compliant gedrag te vertonen. Het totale bereik op jaarbasis.	>16 miljoen	27,8 miljoen

KPI'S Begroting Ministerie van Financiën 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
Het realiseren van de bereikbaarheid bij BelastingTelefoon	>90%	90,3%
Het realiseren van de kwaliteit van de antwoorden op vragen W&R en status en proces	>90%	91,5%
% tevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 3 of hoger scoort op een 5-puntsschaal	>70%	BelTel: 81,7% Balies: 84,4% Web: 83,7%
% ontevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 1,5 of lager scoort op een 5-puntsschaal	<10%	BelTel: 5,7% Balies: 4,7% Web: 2,6%
Klantvragen via de social media worden snel en accuraat opgepakt, het percentage binnen openingstijden binnen 2 uur behandeld	>80%	80,7%
Percentage binnen AWB termijn afgehandelde klachten	≥93%	96,3%

KPI'S Begroting Ministerie van Financiën 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***
Het realiseren van de bereikbaarheid bij BelastingTelefoon	>90%	72%

Het realiseren van de kwaliteit van de antwoorden op vragen W&R en status en proces	>95%	94%
% tevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 3 of hoger scoort op een 5-puntsschaal	>80%	BelTel: 68% Web: 81%
% ontevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 1,5 of lager scoort op een 5-puntsschaal	<10%	BelTel: 13% Web: 4%
Klantvragen via de social media worden snel en accuraat opgepakt, het percentage binnen openingstijden binnen 2 uur behandeld	>80%	55%
Percentage binnen AWB termijn afgehandelde klachten	≥93%	94%

KPI's Dienstonderdeel 2023	***Doelstelling***	***Realisatie***
Het realiseren van de bereikbaarheid incl. keuzemenu bij BelastingTelefoon	>90%	82%
Het realiseren van de kwaliteit van de antwoorden op vragen Wet en Regelgeving (W&R) en status en proces	>95%	92%
% tevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 3 of hoger scoort op een 5-puntsschaal	BelTel:≥82%; Website: ≥83%	BelTel 75% Website 80%
% ontevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 1,5 of lager scoort op een 5-puntsschaal	BelTel: ≤9%; Website:≤6%	BelTel 9% Website 5%

Klantvragen via de social media worden snel en accuraat opgepakt, het percentage binnen openingstijden binnen 2 uur behandeld	>80%	68%
Percentage binnen AWB termijn afgehandelde klachten	≥93%	N.B.

KPI's BelastingTelefoon en digitaal 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
Het realiseren van de bereikbaarheid incl. keuzemenu bij BelastingTelefoon	>90%	87,8%
Het realiseren van de kwaliteit van de antwoorden op vragen Wet en Regelgeving (W&R) en status en proces	>95%	81,9%
% tevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 3 of hoger scoort op een 5-puntsschaal	BelTel:≥83%; Website: ≥85%	79,4% 82,1%
% ontevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 1,5 of lager scoort op een 5-puntsschaal	BelTel: ≤8%; Website:≤5%	6,7% 3,7%
Klantvragen via de social media worden snel en accuraat opgepakt, het percentage binnen openingstijden binnen 2 uur behandeld	>80%	91,3%
KPI's Dienstverlening 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
Het realiseren van het helpen van bellers in één klantcontact	93%	N.B.
De effectiviteit van de website	80%	N.B.

B4. Directie CAP[152]

KPI'S Begroting Ministerie van Financiën 2020	*Doelstelling*	*Realisatie*
% Tijdige betaling van belasting en premies	>98%	98,5%
Achterstand invordering	3,0-3,5%	7,5%
Inning invorderingsposten binnen een jaar	55-65%	54%
Percentage oninbaarheid	<0,6%	0,3%
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	90-95%	86%
Voorinvulling van gegevens IH (VIA)	65%	68,7%
Zorgvuldig handelen van de Belastingdienst/CAP	<2.234	2.095
Aantal ernstige productieverstoringen (afname)	<67	77
Garantieregeling IH 2019: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	100%	100%
Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,9%	99,9%
Definitief vaststellen toeslagen voor 31/12	85%	90,4%
KPI'S Dienstonderdeel 2020	***Doelstelling***	***Realisatie***
7x24 uur beschikbaarheid van aangifteportaal PDO	95%	99,7%

[152] Centrale Administratieve Processen. 3e Viermaandsrapportage 2020; 3e Viermaandsrapportage 2021; 3e Viermaandsrapportage 2022; 3e Viermaandsrapportage 2023; 3e Viermaandsrapportage 2024.

Registratie van OB plicht – en toekenning LHnummers binnen 8 werkdagen na start van de onderneming in de periode februari t/m december	95%	90%
Gegevensleveringen zijn tijdig	98%	99%
Doorlooptijd gegevensvragen is kleiner dan 4 weken tenzij de klant een latere oplevering vraagt. Dan geldt de gevraagde opleverdatum.	95%	98%
Alle verzonden serviceberichten voor het intermediair worden binnen een termijn van 72 uur aan Logius beschikbaar gesteld ten behoeve van de doorzending aan het intermediair.	99,5%	100%
De jaarlijks releaseplanning voor externe partijen wordt volledig gerealiseerd.	99%	100%
Ontvangen aangifte LH berichten binnen 6 dagen opgeslagen in polis domein UWV	97%	99%
6 x 24 en 1 x 18 Functionele beschikbaarheid van mijntoeslagen.nl	95%	99%
Massale verwerking burgermeldingen vanuit het burgerportaal door TVS binnen 24 uur	95%	97%
Doorlooptijd van afhandeling van verzoeken bij Auto is AWB-conform	95%	92%
Succes massale incasso ontvangsten	>55%	48%
CAP geeft geen vrijgave adviezen ICT voorzieningen en aanpassingen in applicaties zonder goede acceptatietesten en de oplevering van non functionals als productiebesturing en beheertooling	100%	85%

Van iedere damage is binnen 8 weken een evaluatie beschikbaar	100%	49%
SBA's: tijdige afdoening	95%	88%
Frobo's - Complexe vragen < 2 dagen	85%	95%
Frobo's - Complexe vragen < 4 dagen	90%	100%
Percentage primaire tijd (HAFIR)	86%	92%

KPI'S Begroting Ministerie van Financiën 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
Percentage tijdig afgehandelde verzoeken tot registratie	≥95%	93,7%
Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole	≥87%	N.B.
% Tijdige betaling van belasting en premies	>98%	N.B.
Betalingsachterstand	≤3,5%	N.B.
Inning invorderingsposten binnen een jaar	>55%	41,2%
Percentage oninbaarheid	<0,6%	N.B.
KPI'S Dienstonderdeel 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
Aantal ernstige productieverstoringen (inclusief Toeslagen)	Minder dan vorig jaar	N.B.

Garantieregeling IH 2020: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	100%	N.B.

KPI'S Begroting Ministerie van Financiën 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***
Percentage tijdig afgehandelde verzoeken tot registratie	≥95%	98,6%
Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole	≥87%	96,4%
% Tijdige betaling van belasting en premies	98,5%	98,5%
Betalingsachterstand	≤3,5%	3,4%
Inning invorderingsposten binnen een jaar	≥55%	38%
Percentage oninbaarheid	<0,6%	0,33%
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	≥93%	98%
Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker	≥90%	98%
Percentage aangiften IH-NW waarbij de belastingplichtige niet hoeft aan te vullen	≥35%	38%
KPI'S Dienstonderdeel 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***
Aantal ernstige productieverstoringen	n.v.t.	44
Garantieregeling IH 2021: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	100%	99,91%

Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,9%	99,97%
Definitief vaststellen toeslagen voor 31/12	85%	91%

KPI'S Begroting Ministerie van Financiën 2023	***Doelstelling***	***Realisatie***
Percentage tijdig afgehandelde verzoeken tot registratie	≥95%	98,3%
Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole	≥87%	92,6%
% Tijdige betaling van belasting en premies	n.v.t.	98,7%
Betalingsachterstand	3,5%	3,9%
Inning invorderingsposten binnen een jaar	≥30%	43,0%
Percentage oninbaarheid	<0,6%	0,22%
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	≥93%	98,9%
Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een Belastingdienstmedewerker	≥90%	86,9%
Percentage aangiften IH-NW waarbij de belastingplichtige niet hoeft aan te vullen	≥35%	39,3%
KPI'S Dienstonderdeel 2023	***Doelstelling***	***Realisatie***
Aantal ernstige productieverstoringen	n.v.t.	48

Garantieregeling IH 2022: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	100%	99,94%
Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,9%	99,97%
Definitief vaststellen toeslagen voor 31/12	85%	92,2%

KPI'S Begroting Ministerie van Financiën 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
Juiste registratie (kengetal)	n.v.t.	98,7%
Percentage tijdige betaling van belastingen en premies (kengetal)	n.v.t.	N.B.
Afgehandelde bezwaren binnen Awbtermijn	≥ 90%	91,8%
Afgehandelde klachten binnen Awbtermijn	≥ 95%	97,71%
Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld	≥ 90%	93,5%
Percentage tijdig afgehandelde verzoeken tot registratie	≥ 95%	95,2%
Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole	≥ 87%	92,3%
Percentage aangiften IH-NW waarbij de belastingplichtige gemakt ervaart	≥ 35%	41,4%
Achterstand invordering	≤ 3,5%	N.B.
Inning invorderingsposten binnen een jaar	≥ 40%	N.B.

Percentage oninbaarheid	< 0,6%	N.B.

KPI'S Dienstonderdeel 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
Aantal ernstige productieverstoringen	n.v.t.	40
Garantieregeling IH 2023: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	99,9%	99,9%
Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,9%	99,97%
Definitief vaststellen toeslagen voor 31/12	85%	92,73%

B5. Directie IV[153]

KPI'S Beschikbaarheid en voortbrenging van ICT-Services 2020	***Doelstelling***	***Realisatie***
Alle ICT services beschikbaar conform SLA; Standaard (S) Uitgebreid (U) Top (T)	99,0% 99,0% 99,9%	99,9% 99,9% 99,9%

KPI'S Beschikbaarheid en voortbrenging van ICT-Services 2021	***Doelstelling***	***Realisatie***
Alle ICT services beschikbaar conform SLA;	99,0%	99,97%

[153] Directie IV. 3e Viermaandsrapportage 2020; 3e Viermaandsrapportage 2021; 3e Viermaandsrapportage 2022; 3e Viermaandsrapportage 2023; 3e Viermaandsrapportage 2024.

Standaard (S) Uitgebreid (U) Top (T)	99,0% 99,9%	99,90% 99,92%
Uren per functiepunt (productiviteit)	≤17,1 uur/fp	18,8

KPI'S Beschikbaarheid en voortbrenging van ICT-Services 2022	***Doelstelling***	***Realisatie***
Alle ICT services beschikbaar conform SLA; Standaard (S) Uitgebreid (U) Top (T)	99,0% 99,0% 99,9%	99,88% 99,74% 99,85%
Uren per functiepunt (productiviteit)	≤17,4 uur/fp	19,2
Percentage openstaande onderzoeksresultaten (hoog) tijdig afgehandeld	≥99,0% eind 2022	93,8%

KPI'S Beschikbaarheid en voortbrenging van ICT-Services 2023	***Doelstelling***	***Realisatie***
Alle ICT services beschikbaar conform SLA; Standaard (S) Uitgebreid (U) Top (T)	99,0% 99,0% 99,9%	100% 99,9% 100%
Uren per functiepunt (productiviteit)	≤18,0 uur/fp, met tolerantie van 10%	19,6

(potentiële) Businesswaarde	≥80%	80,4%
Percentage openstaande onderzoeksresultaten (hoog) tijdig afgehandeld	≥99,0%	83,3%

KPI'S Beschikbaarheid en voortbrenging van ICT-Services 2024	***Doelstelling***	***Realisatie***
ICT-services beschikbaar conform SLA (standaard)	≥99,00%	99,99%
ICT-services beschikbaar conform SLA (uitgebreid)	≥99,00%	99,92%
ICT-services beschikbaar conform SLA (top)	≥99,90%	100,00%
Productiviteit (uren per functiepunt)	≤18,0 uur/fp (10% tolerantie)	-
Technische schuld als % van aantal applicaties	≤21% eind 2024	19,3%
Technische schuld als % van aantal functiepunten	≤42% eind 2024	39,8%
(potentiële) businesswaarde	≥80,0%	86,5%

Bijlage 4: Oorspronkelijke onderzoeksvragen

Deze bijlage bevat de hoofdvraag en deelvragen gestructureerd naar de drie onderdelen van het onderzoek en de zoals weer gegeven in de offerte uitvraag.

De hoofdvraag van onderzoek is onveranderd gebleven in het voorliggende onderzoek en luidt als volgt:

In hoeverre en hoe draagt de dienstverlening van de Belastingdienst bij aan compliantie van burgers en bedrijven, voldoet de dienstverlening aan de principes van goede dienstverlening, en vindt de dienstverlening op efficiënte wijze plaats met zo min mogelijk neveneffecten?

De drie onderdelen van het onderzoek met bijbehorende deelvragen zoals gestructureerd en verwoord in de offerte uitvraag zijn hieronder weer gegeven.

Deel A Dienstverlening en zijn ontwikkeling in de afgelopen jaren

1. *Wat verstaat de Belastingdienst onder dienstverlening en hoe heeft het perspectief hierop zich de afgelopen jaren ontwikkeld?*

2. *Wat zijn de perspectieven op het onderscheid tussen dienstverlening en toezicht vooraf, en hoe wordt de balans gezocht tussen (de mogelijke afruil tussen) gemak/ondersteuning bieden en toezicht/controle uitoefenen?*

3. *Hoe beïnvloeden de principes van goede dienstverlening de ontwikkeling van de dienstverlening door de Belastingdienst?*

4. *Hoe wordt de wisselwerking, samenhang en eventuele synergie tussen verschillende dienstverlenende kanalen, activiteiten en onderliggende processen georganiseerd (het "totaalplaatje"), en hoe heeft dit zich de afgelopen jaren ontwikkeld? En hoe verloopt de samenwerking hierop tussen de organisatieonderdelen?*

5. *Welke programma's (of soortgelijke meerjarige trajecten of projecten) zijn ingezet om de dienstverlening te verbeteren, en hoe verhouden programma's zich tot elkaar? Waarom hebben andere ideeën het niet gehaald, en wat valt te zeggen over gemaakte keuzes?*

Deel B Beleidstheorie dienstverlening

6. *Hoe beoogt de Belastingdienst met zijn dienstverlening burgers en bedrijven op de korte en lange termijn in staat te stellen om aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te behalen?*

7. *Hoe verhouden de principes van goede dienstverlening zich tot (de beleidstheorie over) het bevorderen van compliantie?*

Deel C Trends in en relaties tussen gebruik van, tevredenheid met, oordelen over, resultaten van, en uitgaven aan dienstverlening.

8. *Hoe hebben het gebruik van, de tevredenheid met en de oordelen van burgers en bedrijven over de dienstverlening zich over de jaren ontwikkeld? En wat kunnen we zeggen over het verband tussen deze cijfermatige trends?*

9. *Welke verbeteringen zijn de afgelopen jaren ingezet, en wat weten we over het verband tussen de inzet van mensen/middelen en hun resultaten?*

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl