Belastingdienst

Van Visie naar Praktijk

Dienstverleners met klantcontact over de doorwerking van de 'Visie op Dienstverlening' op de werkvloer

22 januari 2026

Colofon

Projectnaam	SEA Evaluatie Visie op Dienstverlening
Contactpersoon	Onderzoekers Cd. I&S
	Concerndirectie Innovatie en Strategie | Kennis
	Persoonsgegevens

Inhoud

Van Visie naar Praktijk—1

Inleiding—4

Aanpak—5

Conclusies—7

Aanbevelingen—8

1 Bekendheid en bruikbaarheid—9
1.1 Bekendheid visie zeer beperkt—9
1.2 Bruikbaarheid visie: visie te algemeen—9

2 Aansluiting inhoud op werkpraktijk—10
2.1 Interpretatie principes: inhoud herkenbaar, termen soms verwarrend—10
2.1.1 Principe 'Passend'—10
2.1.2 Principe 'Overzichtelijk'—11
2.1.3 Principe 'Respectvol'—11
2.1.4 Principe 'Betrouwbaar'—12
2.1.5 Principe 'Eigentijds'—13
2.2 Principes 'menselijk' en 'proactief' komen onvoldoende terug—13

3 Randvoorwaarden voor toepassing principes—15
3.1 Organisatiecultuur en de positie dienstverlening binnen de Belastingdienst—15
3.1.1 Sturing vanuit managers, legitimiteit vanuit medewerkers—15
3.1.2 Coherente missie en visie—16
3.2 Integrale beoordeling - belemmerende factoren—16
3.2.1 Gefragmenteerde organisatie—16
3.2.2 Gefragmenteerde informatievoorziening—17
3.2.3 Privacywetgeving (AVG)—18
3.3 Verbetersuggesties van medewerkers—18

4 Bijlagen—20
4.1 Interviewverdeling—20
4.2 Bijlage 2: uitwerking vijf principes—21

Inleiding

De Belastingdienst biedt belastingplichtigen informatie en ondersteuning om hen te helpen hun belastingverplichtingen na te komen. Dit wordt binnen de Belastingdienst aangeduid met de term '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".[1]

Uit onderzoek naar de dienstverlening in 2020 bleek dat knelpunten in de dienstverlening deels veroorzaakt werden doordat de leefwereld van burgers, ondernemers en hun intermediairs zelden het vertrekpunt was bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening. [2] Daarop is in 2021 de Visie en ambitie op de dienstverlening van de Belastingdienst (hierna 'de visie') vastgesteld. De visie is gebaseerd op de overheidsbrede principes voor communicatie en dienstverlening.[3] Het doel van deze visie is om burgers, ondernemers en hun intermediairs centraal te stellen in de dienstverlening van de Belastingdienst. Uitgangspunt hierbij is dat de dienstverlening aan hen *passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar,* en *eigentijds* moet zijn (hierna 'de principes').

Deze evaluatie analyseert de vertaalslag van de visie naar de werkpraktijk van dienstverleners met direct klantcontact. Hierbij is de opdracht nadrukkelijk om het perspectief van medewerkers op de werkvloer (de dienstverleners) centraal te stellen en niet te focussen op de verschillende schakels in de implementatie van de visie of de waardering van burgers en ondernemers. De achterliggende gedachte is dat bestaande onderzoeken[4] en monitoringsindicatoren[5] al een dergelijke benadering volgden, maar dat de kennis van dienstverleners nog onvoldoende wordt benut. Dienstverleners met direct klantcontact hebben bij uitstek zicht op hoe beleid uitwerkt in de praktijk.[6] Deze praktische wijsheid laat zich echter niet vangen in monitoringsindicatoren en interne documenten. In deze evaluatie willen we deze kennisbron benutten om te reflecteren op de inhoud en toepassing van de visie. Met deze aanpak sluiten we aan bij de oproep van de Raad voor het Openbaar Bestuur om praktische wijsheid in de uitvoering te ontwikkelen omdat het kan bijdragen aan een gelijkwaardige behandeling van burgers.[7]

De centrale vraag van de evaluatie is: In hoeverre kunnen dienstverleners met direct klantcontact binnen de Belastingdienst de principes uit de visie op dienstverlening toepassen in de praktijk en welke verbeterkansen zien zij?

[1] Definitie uit: Visie en ambitie dienstverlening, Belastingdienst, 2021, p.2.
[2] Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie, EY, 2020.
[3] Overheidsbrede principes voor communicatie en dienstverlening, ACU, 2020: https://www.programmamenscentraal.nl/projecten/overheidsbrede-principes-voor-communicatie-en-dienstverlening.
[4] De visie lag achter de 'Fundamentele Transformatie Dienstverlening'. Volwassenheidsanalyses naar deze transformatie, uitgevoerd door Kyden, bieden inzicht in interne processen en verbetermogelijkheden.
[5] De visie is uitgewerkt in een aantal indicatoren in de Dienstverleningsmonitor. Deze monitor meet de waardering van burgers en ondernemers op de 5 principes periodiek.
[6] Weten hoe, weten waarom. Praktische wijsheid waarderen binnen de belastingdienst, Paul Teule, 2025.
[7] Advies "Naar een uitvoerende macht", Raad voor het Openbaar Bestuur, 2024.

Aanpak

Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag maken we in het rapport onderscheid tussen drie thema's: 1) de bekendheid en bruikbaarheid van de visie op de werkvloer; 2) de aansluiting van de inhoud op de werkpraktijk en 3) randvoorwaarden voor de toepassing van de principes in direct contact met burgers en ondernemers. Elk onderdeel van de analyse beantwoordt twee deelvragen:

1. Bekendheid en bruikbaarheid
   - In hoeverre zijn dienstverleners bekend met de vijf principes uit de visie?
   - Zien dienstverleners de toegevoegde waarde van de visie en onderliggende principes?

2. Aansluiting inhoud op werkpraktijk
   - Hoe interpreteren dienstverleners de vijf principes en komt hun interpretatie overeen met de definitie uit de visie?
   - In hoeverre sluiten de principes uit de visie aan op de waarden die dienstverleners belangrijk vinden in hun werkpraktijk?

3. Randvoorwaarden voor toepassing principes
   - Wat ervaren dienstverleners als bevorderende en belemmerende factoren om de principes toe te passen?
   - Wat helpt dienstverleners om de principes (nog) beter toe te passen in de praktijk?

De analyse is primair gebaseerd op diepte-interviews van 50 tot 60 minuten met dienstverleners met direct klantcontact. Daarnaast hebben we relevante visies en rapporten geanalyseerd. Uiteindelijk hebben we bij 8 organisatieonderdelen in totaal 23 medewerkers geïnterviewd.[8] Hierbij hebben we, gezien de beperkte tijd en capaciteit, in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor een focus op dienstverleners met direct klantcontact.

We zijn ons ervan bewust dat dienstverlening veel groter is deze enge interpretatie. Dienstverlening zit (ook) in de inrichting van processen, in de doorontwikkeling van ICT-systemen, in de ontwikkeling van pilots waarbij klantgericht werken het uitgangspunt vormt en ook in de manier waarop het toezicht wordt ingericht. Andere plekken binnen de Belastingdienst waar mensen zich bezighouden met (het verbeteren van de) dienstverlening zijn in dit onderzoek om bovenstaande redenen buiten beschouwing gelaten.

Binnen de groep van dienstverleners met direct klantcontact hebben we gestreefd naar een zo breed mogelijk spectrum. Door plekken met een verschillend dienstverleningskarakter te selecteren, kunnen we signalen uit verschillende werkomgevingen opvangen, bijvoorbeeld bij dienstverlening met weinig en veel ruimte voor maatwerk.

Bij het uitvoeren van de interviews hebben we gebruik gemaakt van een gespreksleidraad waar we -wanneer relevant voor de onderzoeksvragen- van af

[8] KI&S: Belastingtelefoon, Webcare, Redactie & Interactie en voorzieningen; Particulieren: Balie & Stella; MKB: Kantoortoetsing & Stella. Zie bijlage 1 voor interviewverdeling.

konden wijken. De respondenten kregen vooraf te horen dat hun antwoorden anoniem zouden worden verwerkt. Voorafgaand aan de interviews hebben we gesprekken gevoerd met de trekkers van de visie (de Concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid) en het Transformatiebureau dat verantwoordelijk is voor de transformatie van de dienstverlening. Op basis van de inzichten uit de diepte-interviews is er nadien nog een lerende sessie georganiseerd om lessen voor de toekomst te trekken. Aan de leersessie namen vertegenwoordigers van MKB, UHB, P, KI&S, en C&F deel. De inzichten uit de interviews en de uitkomsten van de leersessie vormen samen de basis voor de aanbevelingen.

Deze evaluatie draagt bij aan de Belastingdienst als lerende organisatie. Door ruimte te geven aan de ervaringen en perspectieven van medewerkers faciliteert deze evaluatie een open gesprek over sturing op dienstverlening. Gezien de omvang van het dienstverleningsveld binnen de organisatie en het beperkte aantal respondenten geven deze inzichten niet het volledige beeld, maar ze vormen wel een belangrijke basis van waaruit beweging tot stand kan komen. Juist voor een organisatie in transitie als de Belastingdienst zijn deze ervaringen en perspectieven van belang.
Eerst volgt een pagina met de conclusies. Deze worden verder uitgewerkt in de daaropvolgende resultatensectie. We maken gebruik van quotes om patronen in de interviews te illustreren en de stem van de geïnterviewde dienstverleners door te laten klinken in het rapport.

Conclusies

Bekendheid en bruikbaarheid

- De bekendheid van de visie is onder medewerkers met direct klantcontact erg laag en er wordt volgens de geïnterviewden niet vanuit de directie of het managementteam op gestuurd.
- De meeste respondenten geven aan dat het nuttig is dat er een belastingdienstbrede visie op de dienstverlening bestaat om richting en sturing te geven aan de organisatie. Tegelijkertijd laten zij weten dat de huidige visie te algemeen is om van toegevoegde waarde te zijn in de eigen werkpraktijk; het 'hoe dan' ontbreekt.
- Daarnaast is het bij de geïnterviewden niet duidelijk hoe de visie zich verhoudt tot andere stukken met belastingdienstbrede waarden, zoals de kernwaarden en beloften.

Aansluiting op werkpraktijk

- De inhoud van de vijf principes in de visie is herkenbaar voor respondenten, maar de gebruikte termen leveren soms verwarring op. Met name het principe 'passend' werd heel verschillend geïnterpreteerd;
- De affiniteit die medewerkers met bepaalde principes voelen lijkt sterk afhankelijk van hun invloedsfeer. Zo werden 'respectvol' en 'betrouwbaar' als de belangrijkste principes aangemerkt. Dit zijn tevens de principes waar medewerkers in hun werkpraktijk gevoelsmatig het meest direct invloed op kunnen uitoefenen.
- Volgens de geïnterviewden krijgen de principes 'menselijk' en 'proactief' nog onvoldoende aandacht in de visie, terwijl zij wel een belangrijke rol spelen in de huidige werkpraktijk van dienstverleners met direct klantcontact.

Randvoorwaarden voor toepassing principes

- Om de bekendheid met de visie en de bruikbaarheid van de principes te vergroten, wijzen de gesproken medewerkers op: 1) het belang van sturing op de principes die vanuit het management prioriteit hebben en het betrekken van medewerkers in het opstellen van de visie voor brede legitimiteit en; 2) de wenselijkheid van één coherente missie en visie van de organisatie die op directie- en afdelingsniveau wordt geconcretiseerd (in plaats van aparte principes van dienstverlening, kernwaarden en klantbeloften).
- Op operationeel niveau geven respondenten aan dat de fragmentatie tussen directies, afdelingen, middelen en systemen voor hen een struikelblok vormt voor de toepassing van de principes. Ook privacywetgeving en gelimiteerd mandaat beperken de ruimte om hun dienstverlening langs de principes vorm te geven.
- Op basis van hun ervaringen hebben de geïnterviewde dienstverleners met direct klantcontact de volgende suggesties voor wat in de praktijk *toepassing* van de principes bevordert: 1) de integratie van de verschillende (ICT-) systemen, 2) grote bereikbaarheid van hulpkanalen en de bekendheid hiervan, 3) collegiale afstemming/kwaliteitscontroles op gesprekstechnieken & antwoorden, 4) investering in kennis & kwaliteiten van medewerkers, 5) warm contact met experts binnen afdelingen en 6) ruime (beslissings-) bevoegdheden van dienstverleners.

Aanbevelingen

Op basis van een leersessie met strategisch adviseurs, a.d.h.v. de bevindingen.

1) Er is structuur nodig in de kernwaarden, klantbeloften en missie- en visiestukken binnen de Belastingdienst: De verschillende waarden, principes en visies hebben prioritering nodig en kunnen samengevoegd worden. Er bestaan nu veel verschillende visiedocumenten met vergelijkbare doelen. Het zou de organisatie helpen als er een keuze wordt gemaakt voor een gelimiteerd aantal kernprincipes die gelden voor de hele organisatie. Dit draagt bij aan herkenbaarheid (en kan de basis vormen voor één 'corporate story').

2) Deze kernprincipes kunnen worden opgenomen in de UHS zodat ze onderdeel vormen van de centrale beleidstheorie van de Belastingdienst. Opname in de UHS bevestigt tevens de positie en het belang van een dienstverlenende houding (klantcentrisch werken) als een onmisbaar onderdeel van de organisatie en de strategie.

3) De kernprincipes kunnen vervolgens op decentraal niveau worden vertaald en uitgewerkt waarbij het ook belangrijk is om een vertaling te maken naar operationele, tactische en strategische doelen. Hierbij helpt het om goed duidelijk te maken hoe de verschillende uitwerkingen zich tot elkaar en de kernprincipes verhouden. De vertaalslag naar doelen stelt medewerkers in staat om de principes ook daadwerkelijk toe te kunnen passen in hun eigen werk en maakt het mogelijk om hierop te sturen.

4) Voor een goede doorwerking is het onontbeerlijk dat er voldoende capaciteit en inzet is voor implementatie en dat de doorwerking op gezette tijden wordt getoetst.

5) Bij het opstellen, vertalen, implementeren en evalueren van de principes is het belangrijk om medewerkers uit de verschillende doelgroepen te betrekken zodat de principes breed doorvoeld worden. Medewerkers hebben waardevolle ideeën over knel- en verbeterpunten en kunnen meedenken over implementatie. De verbetersuggesties van dienstverleners met direct klantcontact in deze evaluatie kunnen daarvoor een startpunt vormen.

6) Gestroomlijnde samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen op operationeel niveau maakt het uitvoering geven aan de principes minder kwetsbaar en afhankelijk van individuele netwerken en kwaliteiten.

1 Bekendheid en bruikbaarheid

Het eerste onderdeel van dit rapport richt zich op de bekendheid en bruikbaarheid van de visie. In hoeverre zijn dienstverleners met direct klantcontact bekend met de vijf principes uit de visie? En zien zij een toegevoegde waarde in de visie en onderliggende principes?

1.1 Bekendheid visie zeer beperkt

De bekendheid van de visie bij dienstverleners is erg laag. Vrijwel geen van de respondenten was bekend met de inhoud van de visie, tenzij zij het visiedocument voorafgaand aan de interviews bekeken hadden. Respondenten geven aan dat de visie niet vanuit het management uitgedragen wordt en niet binnen de afdeling leeft.

1.2 Bruikbaarheid visie: visie te algemeen

Voor vrijwel alle geïnterviewde medewerkers zijn de principes uit de visie herkenbaar vanuit hun eigen werkpraktijk. Velen beschouwen de principes als 'open deur' en 'vanzelfsprekend'. Het is voor medewerkers dan ook niet direct duidelijk voor wie dit document geschreven is en welk doel het dient.

> *"Ik vind de visie en de principes open deuren. Iedereen die in de dienstverlening werkt past dit van zichzelf al toe. Wat beter zou zijn, is als geen intern document is, maar een extern document. Dat burgers weten wat we doen en van waaruit we werken."* (Respondent 9)

Vragen over de bruikbaarheid van de visie leiden tot wisselende reacties (van vaak naar minder vaak gehoord):

- Een visie is nuttig, maar deze is te algemeen. De meest gehoorde reactie is dat het nuttig is dat de Belastingdienst een dergelijke visie heeft om richting en sturing te geven aan de organisatie. Tegelijkertijd is deze visie te algemeen om direct van waarde te kunnen zijn in de werkpraktijk van dienstverleners. Kort gezegd ontbreekt het 'hoe dan'. Dit zou verder uitgewerkt moeten worden wil de visie van toegevoegde waarde zijn.
- Geen toegevoegde waarde: Enkele respondenten gaven daarnaast aan het nut van dergelijke visies sowieso niet in te zien: *"Zoiets belandt toch in de la"* (respondent 8).
- Tot slot gaf een enkeling aan dat de visie zeer bruikbaar is zoals hij is. Juist omdat de visie niet concreet is biedt hij aan medewerkers met een creatieve rol de ruimte om zelf de vertaalslag te maken naar de eigen werkpraktijk.

2 Aansluiting inhoud op werkpraktijk

De Visie en ambitie op de dienstverlening van de Belastingdienst is gebaseerd op vijf principes: *passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar* en *eigentijds*.[9] Hoe interpreteren dienstverleners met direct klantcontact deze principes en komt hun interpretatie overeen met de definitie uit de visie? En in hoeverre sluiten de principes uit de visie aan op de waarden die medewerkers belangrijk vinden in hun werkpraktijk?

2.1 Interpretatie principes: inhoud herkenbaar, termen soms verwarrend

Inhoudelijk kunnen de respondenten zich doorgaans vrij goed vinden in de vijf principes, al worden zij door hun algemene aard ook veelal als open deuren gezien. Medewerkers geven dan aan dat je alleen in de dienstverlening kunt werken als je deze principes toepast in je werk. Desgevraagd zouden respondenten sommige principes willen vervangen, maar welke dit zijn verschilt veel van persoon tot persoon. Hieronder beschrijven we per principe hoe de geïnterviewden de principes interpreteren en wat ze liever anders zouden willen.

2.1.1 Principe 'Passend'

Alle respondenten onderschrijven de gedachte dat de dienstverlening goed aan moet sluiten op de behoeften van de burger of ondernemer. Een groot deel geeft bovendien aan dat afgelopen jaren een duidelijke stap is gezet in de richting van klantgerichter werken. Dit blijkt zowel uit de ruimte die medewerkers krijgen voor het goed afhandelen van hulpvragen (direct) als uit de door hen geobserveerde veranderingen in organisatiecultuur en de initiatieven die binnen de dienstverlening worden ontplooid (indirect):

> *"De boodschap van klantgericht werken is heel erg een roep van onder naar boven geweest. Merk nu wel dat van boven naar beneden het klantgericht denken ook wordt uitgedragen. Dus nu is er een momentum om daar meer vorm aan te gaan geven."* (Respondent 17)

De term 'passend' wordt ook uitgelegd als 'bereikbaar voor de burger of ondernemer'. Bijbehorende initiatieven zijn in dat geval de Dienstverleningsbus en Steunpunten. Daarnaast roept de term ook associaties met het bieden van maatwerk op. Stella-teams passen binnen deze ontwikkeling:

> *"Ik vind het leuk dat ik de mensen aan de hand mee kan nemen, en van A tot Z kan helpen. De frustratie bij de Belastingtelefoon was dat het voor mij snel ophield. Ik kon alleen een bericht maken en doorverwijzen, maar ik heb nu echt de verantwoordelijkheid om mensen volledig te kunnen helpen. Ik heb meer tijd en kan meer opties bieden. We kunnen bijvoorbeeld een spoedbetaling doen of processen versnellen als dat nodig is"*
> (Respondent 12)

Hoewel het principe 'passend' goed aansluit bij verschillende ontwikkelingen in de organisatie, wekt de term zelf weinig enthousiasme op. Dit komt omdat het principe minder concreet is dan de andere principes:

[9] Zie voor uitgebreidere uitwerking van de 5 principes bijlage 2 en het visiedocument.

> *"'Passend'; geen idee. Heel gek woord voor de dienstverlening. (…na toelichting); we hebben nu wel meer werkstromen, zoals videobellen en terugbellen, die passen bij de behoefte van burgers. Vroeger was er alleen balie of Belastingtelefoon."* (Respondent 9)

2.1.2 *Principe 'Overzichtelijk'*

De medewerkers onderschrijven het belang van overzichtelijkheid in de dienstverlening. Het principe laat zich goed vertalen naar de werkpraktijk van de dienstverleners, omdat er momenteel veel inspanningen plaatsvinden om informatie op een overzichtelijkere wijze aan te bieden. Voorbeelden hiervan zijn veranderingen aan de (begrijpelijkheid van) brieven, website en portalen van de Belastingdienst. De respondenten geven aan dat er op dit principe nog veel winst te behalen valt, waarbij signalen over de onbegrijpelijkheid van brieven en de fragmentatie van portalen het meest naar voren komen:

> *"Het gefragmenteerde landschap is het zwaktepunt van onze dienstverlening: we hebben verschillende portalen voor alles. Hier wordt wel heel hard aan gewerkt. Bewustwording hierover is hoog op onze afdeling. Bij een bank zou dit geïntegreerd zijn in een hub. Hier komt eigentijds en overzichtelijk samen".* (Respondent 18)

Ook weten burgers en ondernemers de verschillende onderdelen van de dienstverlening nog niet altijd te vinden:

> *"Onze dienstverlening zou toch wat meer in de publiciteit moeten staan. Mensen weten de dienstverlening toch niet echt te vinden. Duidelijker maken dat er verschillende soorten dienstverlening zijn, naast de Belastingtelefoon. Juist voor mensen die zaken niet zo goed weten te vinden."* (Respondent 6)

2.1.3 *Principe 'Respectvol'*

Het belang van dit principe wordt breed onderschreven door medewerkers. De respondenten zien respect als een basisprincipe voor het klantcontact. Het principe dat je burgers en ondernemers moet behandelen zoals je zelf behandeld wil worden kwam meerdere keren terug:

> *"Behandel mensen zoals je zelf ook behandeld wil worden. Dat is wel heel belangrijk. Je moet luisteren naar het verhaal en begrip en interesse tonen voor die situatie."* (Respondent 5)

Daarnaast benadrukken veel respondenten de wederkerigheid van dit begrip. Respect moet van beide kanten komen. Dienstverleners met direct klantcontact hebben regelmatig te maken met boosheid, frustratie en zelfs agressie. Het is dan zoeken naar de balans tussen begrip voor de situatie van de burger (en daaruit voortvloeiende emotie) enerzijds, en bewaken van (eigen) grenzen anderzijds. Hierin ervaren medewerkers voldoende ondersteuning vanuit de organisatie in de vorm van gesprekstechnieken, agressietrainingen en meldpunten.

2.1.4 *Principe 'Betrouwbaar'*

Dit principe is volgens vrijwel alle respondenten het meest belangrijk. Vanwege de nasleep van de Toeslagenaffaire geven respondenten aan dat zij ervaren dat het vertrouwen in de overheid in het algemeen en de Belastingdienst in het bijzonder enorm is gedaald. Omdat dienstverleners in direct contact staan met burgers en ondernemers, heeft dit een grote impact op hun werk; zij beginnen hun interacties al vaak met een achterstand. Om vertrouwen te kweken is het volgens medewerkers belangrijk dat je doet wat je zegt en geen onrealistische verwachtingen wekt:

> *"Betrouwbaarheid is echt cruciaal. We merken dat bij de Belastingtelefoon toch als eerste. Op het moment dat wij slecht in het nieuws komen, door wat dan ook, merk je dat gelijk terug in de gesprekken. Dan is de klant al gelijk geïrriteerder. Als wij aan de telefoon het verkeerde antwoord geven, zijn wij natuurlijk ook niet betrouwbaar. Maar wij voelen dat gelijk terug. Meer dan de mensen op kantoor."* (Respondent 20)

> *"Deze zou bovenaan moeten staan. Belangrijkste is integer en betrouwbaar zijn. Je bent ook de ambassadeur van de BD. Dat je doet wat je zegt. Of als je iets niet weet, dat je dat ook toegeeft en het nazoekt"* (Respondent 5)

Dienstverleners met direct klantcontact hebben 'last' van het overschrijden van gecommuniceerde termijnen (antwoord op een vraag, beslistermijn) op andere plekken in de organisatie. Dit zorgt voor veel (onnodige) vragen en werkt direct door in het gepercipieerde vertrouwen in de (dienstverlening) van de Belastingdienst:

> *"Je ziet dat bij Frobo's [Frontoffice Backoffice-bericht], dan is er vaak toegezegd dat mensen binnen 48 uur antwoord hebben. Dat gebeurt vaak niet. Dan bellen mensen de hele tijd na voor antwoord op hun vraag. Dan moet je een langere termijn communiceren."* (Respondent 3).

Daarnaast geven respondenten aan dat je prudent met gegevens om moet gaan en burgers en ondernemers zoveel mogelijk een gelijke informatiepositie moet bieden. Een andere interpretatie van het principe 'betrouwbaar' is dan ook dat verschillende medewerkers op vergelijkbare vragen (ongeveer) hetzelfde antwoord moeten geven, ongeacht kanaalkeuze. Hiervoor is kwaliteitscontrole en kalibratie binnen afdelingen nodig. Hoe en in welke mate dit is ingericht verschilt echter substantieel tussen de kanalen en directies. Zo is dit bij de Belastingtelefoon, waar 98% van het klantcontact plaatsvindt, structureel ingericht. Daarbuiten komt in de interviews naar voren dat de kwaliteitscontrole en collegiale afstemming op sommige plekken nog ruimte voor verbetering biedt. In een enkel geval mist de kwaliteitscontrole zelfs volledig, ook al betreft het hier louter generieke gegevens:

> *"Dat merk ik in het chatten dat we doen. Er is geen vier-ogen principe. Dat mis ik heel erg. De Belastingtelefoon heeft meer scripts en duidelijkere richtlijnen om zich aan één verhaal te houden."* (Respondent 15)

Op plekken waar veel maatwerk plaatsvindt zijn verschillen in uitkomst een logisch gevolg van het bieden van oplossingen op maat. Deze zijn immers afhankelijk van de situationele context. Verschillen moeten volgens respondenten echter wel voldoende uitlegbaar en verklaarbaar zijn. Bij de Stella-medewerkers die we interviewden kwam meermaals de behoefte naar voren om meer collegiaal af te stemmen en te kalibreren, om onwenselijke verschillen in uitkomsten te beperken.

Gezien de scope van deze evaluatie en het beperkte aantal respondenten, voert het te ver om hier vergaande conclusies uit te trekken. Vervolgonderzoek zou nodig zijn om deze signalen over behoefte aan kwaliteitscontrole en kalibratie op verschillende plekken in de organisatie op waarde te kunnen schatten.

2.1.5 *Principe 'Eigentijds'*

Eigentijds ligt volgens medewerkers vooral in het verbeteren van de (gepercipieerde) toegankelijkheid van de Belastingdienst, zowel fysiek als online.
Waar het aankomt op aansluiten op hedendaagse technologie geven medewerkers vaak aan dat de Belastingdienst in hun ogen niet eigentijds is, bijvoorbeeld vanwege het gebruik van fysieke brieven. Zij merken ook op dat mensen het niet-digitaal kunnen versturen van bepaalde formulieren niet van deze tijd vinden. De dienstverlening van de Belastingdienst blijft volgens hen achter bij die van private partijen. Tegelijkertijd benoemden zij ook de initiatieven binnen de Belastingdienst om beter gebruik te maken van hedendaagse technologie, zoals chatfuncties en videobellen.

> *"Eigentijds valt nog veel winst op te behalen. Met formulieren die uitgeprint moeten worden en brieven die worden gestuurd. Waarom niet gewoon ook via mail? Of het opvragen van een WKA-verklaring die ze nodig hebben voor uitbetaling voor onderaannemerschap. Daar moeten ze 10 werkdagen op wachten. (..). Waarom niet gewoon digitaal via DigiD? Dan heb je hem gelijk. Dit kan allemaal veel beter."* (Respondent 12)

Een andere interpretatie van het principe was dat de Belastingdienst goed aan moet sluiten op de behoeften in de huidige maatschappij. Zij merken in hun werkpraktijk dat mensen er digitaal niet altijd uitkomen en behoefte hebben aan menselijk contact. Ze willen dan een écht mens spreken en niet een chatbot. Hierbij wordt aangegeven dat initiatieven als chatfuncties belangrijk zijn om in te spelen op jongere groepen. Een chat met vertaalfunctie kan ook een manier zijn om in contact te treden met anderstaligen, maar tegelijkertijd bestaat het risico dat groepen hierdoor buiten de boot vallen (bijv. vanwege digitale vaardigheid). Deze laatste groepen moet je op een andere manier blijven bedienen:

> *"We moeten ook meer ons gezicht laten zien, meer naar buiten. Zoals de Dienstverleningsbus, dat is een mooi initiatief. Ik ben voorstander van echt contact. Dat is eigentijds: je ziet dat het steeds digitaler wordt, maar je ziet ook mensen die behoefte hebben aan écht contact."* (Respondent 3)

In deze zin is eigentijds ook aansluiten op de huidige omgangsvormen: geen overdreven zakelijk taalgebruik, mensen aanpreken in de jij-vorm en niet te formele kleding.

2.2 Principes **'menselijk' en 'proactief' komen onvoldoende terug**

Voordat we de inhoud van de visie met de respondenten bespraken, vroegen we welke waarden zij centraal stelden bij de vormgeving van hun dienstverlening. Zaken die regelmatig terugkwamen waren:

- Goed luisteren naar de behoefte van de burger of ondernemer, empathie tonen en inleven in hun situatie zonder vooroordelen;
- Hier binnen redelijke termijn een adequaat antwoord op formuleren en;
- De burger of ondernemer meer proactief benaderen wanneer je signalen opvangt om grotere problemen voor de klant en Belastingdienst te voorkomen.

Een substantieel deel van de respondenten gaf aan dat de uitgangspunten 'menselijk' en 'proactief' onvoldoende terugkwamen in de principes van de huidige visie, ook al komen zij in de toelichtingen bij deze principes al enigszins terug. Onder de noemer van 'menselijk' refereerden respondenten aan; luisteren naar de ander, inleven in de ander, persoonlijk contact en empathie:

> *"Wat belangrijk is, is dat je vanuit de burger redeneert. Die moet snel en goed geholpen worden, op een adequate manier. En met empathie."* (Respondent 3).

> *"Ik vind het bijvoorbeeld heel belangrijk om mensen te bellen in plaats van telkens die blauwe envelop te sturen. Ik zie veel collega's die nog nooit een telefoon hebben opgepakt. Met telefonisch contact kun je zoveel meer informatie krijgen en geven dan via de post."* (Respondent 4)

Bij 'proactief' geven respondenten aan dat er recent meer nadruk is komen te liggen op het proactief benaderen van burgers en ondernemers in situaties die snel tot zwaardere problematiek kunnen leiden. In zulke gevallen kan preventief bellen zorgen voor minder bezwaarstroom. Initiatieven die hierbij aansluiten zijn de Vroegsignalering, het nabellen bij verzuim, maar ook simpelweg nabellen om nadere uitleg te vragen:

> *"Ga nou eens met die mensen in gesprek en vraag wat ze nou echt nodig hebben. Wat voor hen de beste oplossing zou zijn."* (Respondent 10)

3 Randvoorwaarden voor toepassing principes

Tot slot hebben we dienstverleners gevraagd naar de vertaalslag van de visie naar de praktijk. Wat ervaren dienstverleners met direct klantcontact als bevorderende en belemmerende factoren om de principes toe te passen? En wat helpt dienstverleners om de principes (nog) beter toe te passen in de praktijk?

3.1 Organisatiecultuur en de positie dienstverlening binnen de Belastingdienst

Dienstverlening binnen de Belastingdienst is volop in beweging. Dit leidt tot uitbreiding van het dienstverleningsaanbod en pilots zoals videobellen, vroegsignalering, chat en nabellen. Tegelijkertijd maakt dit ontwikkelende landschap dat het voor dienstverleners soms lastig navigeren is. Het is voor hen niet altijd duidelijk wat er speelt en wie waarvan is.

> *"Waar kan ik dit adresseren? Er zijn heel veel verschillende initiatieven binnen de organisatie, maar daardoor weet je niet altijd wie van wat is en waar je moet zijn."* (Respondent 15)

Het vragen naar de randvoorwaarden voor toepassing van de principes leidde bovendien tot de overkoepelende observatie dat er dienstverleners zijn die het gevoel hebben dat dienstverlening (nog) geen volwaardige status heeft binnen de organisatie. Hoewel er de laatste jaren meer erkenning is van het belang van dienstverlening, ervaren zij onderwaardering en een gebrek aan aandacht vanuit het management.

> *"We moeten telkens zeggen: he, we hebben ook nog iets als dienstverlening. Dat wordt vaak vergeten…"* (Respondent 3).

Daarnaast ervaren respondenten dat het carrièrepad binnen de dienstverlening beperkt is. Doordat doorgroeikansen en opleidingsmogelijkheden binnen hun afdeling summier zijn, bereiken zij snel het plafond en stromen dienstverleningsmedewerkers regelmatig uit naar een ander organisatieonderdeel. Zo kan kennis en ervaring verloren gaan die nodig is om dienstverlening vorm te geven langs de lijn van de principes uit de visie.

> *"Aan dienstverlening is niet een heel carrièrepad gebonden, je kan eigenlijk alleen coördinator worden."* (Respondent 16)

> *"Wat ik heel erg mis toen ik binnen die dienst kwam is een opleidingsfactor. Je krijgt wel een opleiding voor een specifiek middel, maar als dienstverlener moet je ook de vragen over andere middelen kunnen beantwoorden."* (Respondent 15)

3.1.1 Sturing vanuit managers, legitimiteit vanuit medewerkers

Het gebrek aan aandacht vertaalt zich onder andere in de sturing vanuit managers die medewerkers ervaren. Meerdere geïnterviewde medewerkers geven aan het gevoel te hebben dat er vanuit het management onvoldoende wordt gestuurd op de uitgangspunten die op een gegeven moment prioriteit hebben in de organisatie:

> *"Ik mis dat er van bovenaf zaken belangrijk worden gemaakt, waardoor het doorwerkt op de werkvloer. Bij mijn vorige werkgever werd er veel meer top-down gestuurd; niet alleen dingen opgesteld, maar ook uitgedragen middels roadshows etc. Nu heb ik geen idee wat erboven belangrijk gevonden wordt. Als afdeling zelf heb je wel doelen, maar van bovenaf komt dat niet binnen."* (Respondent 1)

Om de principes van de visie te laten landen in de werkpraktijk is het van belang dat deze ook vanuit het management binnen de dienstverlening uitgedragen worden. Daarnaast geven respondenten aan dat de principes meer zouden gaan leven wanneer medewerkers met direct klantcontact in het opstellen van de visie betrokken worden:

> *"Ik vind het goed dat er een visie is maar soms denk ik wel met visies: leuk, maar neem dan ook daar iedereen in mee die daarmee werkt. Eigenlijk zouden wij bij deze visie al in eerder stadium betrokken moeten zijn. Je kunt het nooit goed doen voor alle medewerkers maar meer naar hen luisteren zou goed zijn voor iedereen."* (Respondent 21)

3.1.2 *Coherente missie en visie*

Een terugkerende reactie op de bruikbaarheid van de visie is dat er te veel vergelijkbare stukken binnen de Belastingdienst zijn. Naast de visie bestaan er bijvoorbeeld nog belastingdienstbrede kernwaarden en beloften. Op directieniveau zijn er vervolgens weer specifieke visies en uitgangspunten. Volgens de geïnterviewde medewerkers is op de werkvloer is onduidelijk hoe al deze stukken zich tot elkaar verhouden. Juist doordat het er zoveel zijn, blijven dergelijke waarden niet hangen. Welke vijf waarden moeten nieuwe medewerkers bijvoorbeeld ter harte nemen wanneer zij de organisatie binnenkomen?

> *"Er wordt een hoop geproduceerd, maar we hebben in de uitvoering het overzicht niet meer. Ik zou het prima vinden om handelingen te toetsen aan deze principes. Dan moeten ze iets concreter zijn, maar wel in één A4'tje. Stukken zijn vaak te veel en te lang. Kortom, concreter, korter en minder"* (Respondent 3)

3.2 Integrale beoordeling - belemmerende factoren

Op operationeel niveau geven respondenten aan dat de fragmentatie tussen directies, afdelingen, middelen en systemen een struikelblok vormt voor de toepassing van de principes. Ook de privacywetgeving en gelimiteerd mandaat beperken de ruimte om dienstverlening langs de principes vorm te geven. Tegelijkertijd kan deze ervaren fragmentatie ook voortkomen uit kwaliteitsoverwegingen die te maken hebben met (kennis)specialisaties.

3.2.1 *Gefragmenteerde organisatie*

Veel respondenten ervaren een stroeve horizontale samenwerking tussen verschillende afdelingen en directies. Dienstverleners hebben zelf meestal geen beslissingsbevoegdheid en hebben vaak maar kennis van één middel. Ze zijn hierdoor sterk afhankelijk van de vindbaarheid, beschikbaarheid en welwillendheid van collega's elders in de organisatie. Dit werkt niet alleen vertragend, maar kan ook zorgen voor verschillen in uitkomst en het vinden van een passend antwoord.

> *"Het is organisatorisch ook soms lastig omdat je als dienstverlener geen mandaat hebt en afhankelijk bent van verschillende afdelingen. Je hebt bijvoorbeeld toestemming nodig van inning om een passende betalingsregeling aan te bieden. Je bent als dienstverlener misschien meer*

een vertegenwoordiger of belangenbehartiger van de ondernemer. Je bent afhankelijk van andere afdelingen in de oplossingen die je kan aanbieden" (respondent 15).

> *"Bij ons is het vrij gefragmenteerd in middelen etc. Eilandjes waar je vragen moet stellen. Soms zijn ze niet bereikbaar en dan is het lastig. Dan moet je het zelf oplossen. Dit zou beter gestroomlijnd kunnen worden."* (Respondent 16)

Zeker waar het aankomt op maatwerk kunnen variaties in de ervaring en het netwerk van dienstverleners zorgen voor uiteenlopende resultaten. Dit kan ten koste gaan van het principe 'betrouwbaar'. Tegelijkertijd kan maatwerk juist zorgen dat de dienstverlening voor meer burgers 'passend' wordt ingericht.
Fragmentatie werkt ook door in de organisatie van de telefonische hulplijnen. Medewerkers hebben vaak maar één skill met bijbehorende scripts.[10] Ze mogen daar niet van afwijken. Dit staat een integrale beoordeling van de hulpvraag soms in de weg.

> *"Soms wordt er gezegd, je hebt de skill niet, dus je mag daar niets over zeggen. De skills zijn verbonden aan dialoog-ondersteuningen, daar word je op gemeten. Je moet opletten wat je mag gebruiken. Ik vind bepaalde dingen interessant, en ik zoek graag verder hoe het zit, maar dit mag ik niet delen met degene die opbelt. Daar heb ik soms ook gesprekken over met collega's in de kantine, dat het jammer is dat je sommige dingen niet mag zeggen. Dat vind ik niet servicegericht."* (Respondent 23)

3.2.2 *Gefragmenteerde informatievoorziening*

De Belastingdienst heeft haar informatievoorziening ingericht langs verschillende processen en systemen. Die sluiten niet altijd goed op elkaar aan. De gefragmenteerde informatievoorziening maakt het voor zowel belastingplichtigen als medewerkers lastig om goed overzicht te krijgen van openstaande belastingzaken. In de interactie met burgers en ondernemers wordt nog vaak vertrokken vanuit een bepaalde organisatielogica. Tekenend op dit vlak zijn volgens de geïnterviewde medewerkers alle brieven, portalen en (papieren)formulieren waar burgers en ondernemers mee te maken kunnen krijgen.:

> *"Soms krijgen mensen wel vier brieven over hetzelfde, met net wat andere informatie. En er zijn zoveel verschillende portalen. Mijn Belastingdienst, Mijn Toeslagen, etc. Het is een wirwar van informatie. Vooral voor mensen die niet zo digitaal vaardig zijn is het niet overzichtelijk. Echt een zoektocht."* (Respondent 10)

De fragmentatie van de informatievoorziening kan het voor dienstverleners met direct klantcontact zelf ook lastig maken om een goed klantbeeld te vormen. De verschillende interne systemen, correspondentie en onduidelijkheid over bij wie ze intern terecht kunnen met welke vragen zorgen volgens de respondenten dat de informatie over een klant vaak onoverzichtelijk is.

> *"Ik heb standaard meer dan 30 verschillende systemen open staan tijdens het bellen. Ik gebruik ze gedurende de dag ook allemaal."* (Respondent 22)

[10] Op sommige plekken hebben dienstverleners wel kennis van meerdere middelen. Baliemedewerkers worden bijvoorbeeld zowel in inkomensheffing als toeslagen opgeleid en ook bij de Beltel zijn veel 'multi-skillers'.

> *"Wij hebben ook niet altijd alle brieven tot onze beschikking. Dan is het lastig helpen. Hier is nog wel terrein op te winnen."* (Respondent 21)

> *"Bij beantwoording van vragen zijn er verschillende pagina's, verschillende systemen, die je allemaal apart moet raadplegen. De ICT ondersteunt of faciliteert ons werk niet. Wij moeten aan allemaal kwaliteitseisen voldoen, maar het wordt ons wel lastig gemaakt om volledig te zijn doordat we zo moeten zoeken naar het complete plaatje. Gestroomlijndere informatievoorziening is nodig."* (Respondent 22)

3.2.3 *Privacywetgeving (AVG)*

Ten dele is het gebrek aan toegang tot de juiste systemen en (persoons)gegevens volgens de respondenten toe te schrijven aan privacywetgeving (AVG). Antwoorden op hulpvragen zijn hierdoor vaak algemeen en integrale hulpverlening in samenwerking met andere instanties is lastig. Door (enge) uitleg van AVG is er ook maar zeer beperkt data beschikbaar om op hoger aggregatieniveau te monitoren waar burgers of ondernemers behoefte aan hebben in dienstverlening.

> *"Ik vind het menselijke heel belangrijk in de dienstverlening. Ik spreek de mensen het liefst face-to-face. Maar je zit sterk gebonden aan privacy en AVG-wetgeving. Ik mag bijvoorbeeld op de chat alleen doorverwijzen naar de Beltel of balie. Ook bij het loket van de KvK mag ik het dossier van ondernemers er niet bij pakken. Laat staan een mutatie doorvoeren."* (Respondent 15)

3.3 Verbetersuggesties van medewerkers

Waar sommige principes door medewerkers direct kunnen worden toegepast in het eigen werk en de eigen dienstverlenende houding (zoals 'respectvol' en 'betrouwbaar'), zijn medewerkers met direct klantcontact voor andere principes meer afhankelijk van randvoorwaarden en het ontwerp van de dienstverlening (zoals bijv. eigentijds, passend). Dienstverleners met direct klantcontact zitten aan het einde van een keten en hebben weliswaar geen overzicht van de hele keten, maar ervaren wel hoe het ontwerp doorwerkt op de werkvloer én hoe dit uitwerkt voor burgers en ondernemers. Op basis van dit zicht gaven zij aan dat de volgende zaken zouden kunnen bijdragen aan een betere toepassing van de principes in de praktijk:

- Zo kan integratie van de verschillende systemen tot beter overzicht in de dienstverlening leiden, zowel voor medewerkers als belastingplichtigen. Dit draagt bij aan de principes overzichtelijk & eigentijds;
- Verruiming van de beschikbaarheid van hulpkanalen en de bekendheid hiervan kan bijdragen de principes 'passend' en 'eigentijds';
- Collegiale afstemming /kwaliteitscontroles (op alle kanalen) zorgen voor gelijke antwoorden en kennisontwikkeling van medewerkers. Dit kan bijdragen aan het principe van betrouwbaarheid. Tegelijkertijd bestaat het risico dat dit resulteert in meer standaardisering en daarmee een beperking vormt van de vrije handelingsruimte (ten koste van de principes 'passend' en 'respectvol').
- Investering in kennis en kwaliteiten van medewerkers draagt bij aan de kwaliteit van beantwoording van hulpvragen (in één keer goed), ruimte voor integrale beoordeling van de hulpvraag en een beter gevoel voor ruimte in de wet/haalbaarheid van de toepassing van de menselijke maat;

- Het aanwijzen van één of twee experts/vaste aanpreekpunten binnen verschillende afdelingen kan helpen om stroeve samenwerking tussen afdelingen te verminderen en meer eenheid in antwoorden op vragen te realiseren (draagt bij aan principe betrouwbaar en overzichtelijk);
- Het uitbreiden van (beslissings-)bevoegdheden van dienstmedewerkers (bijv. ervaren medewerkers binnen Stella of fiscale/juridische kennis onderbrengen bij dienstverleningsteams) kan helpen om dienstverlening efficiënter, passender en betrouwbaarder te maken.

4 Bijlagen

4.1 Interviewverdeling

Directie	Afdeling/Team	Aantal respondenten
KI&S	Belastingtelefoon Webcare Redactie Interactie en voorzieningen	Persoonsgegevens
Particulieren	Balie Stella	
MKB	Kantoortoetsing Stella	
Totaal		**23 interviews**

4.2 Bijlage 2: uitwerking vijf principes

Figuur 1: Pagina uit Visiedocument (2021) met toelichting op de 5 principes