Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

# Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst

## Eindrapportage

Dit onderzoek is uitgevoerd door John Boog, Eelco Tammens en Ton Geerts van Panteia in samenwerking met Prof. Dr. Wolfgang Ebbers (PBLQ), die een gedragswetenschappelijke reflectie heeft uitgevoerd.

Zoetermeer, 30 september 2020

# Inhoudsopgave


**Managementsamenvatting** **5**

**1 Inleiding** **19**

**2 Beleidstheorie** **25**
2.1 Achtergrond beleidstheorie 25
2.2 Doelstellingen Belastingdienst en permanente opdracht 26
2.3 Strategie 28
2.4 Schematische weergave beleidstheorie en onderbouwing 29
2.5 Gedragswetenschappelijke reflectie op de beleidstheorie 32

**3 Beleidsreconstructie dienstverlening 2015-2019** **37**
3.1 Beleidsontwikkelingen 37
3.2 Governance 38
3.3 Ontwikkelingen per dienstonderdeel 38

**4 Resultaten en effecten van dienstverlening** **43**
4.1 Beschikbaar onderzoeksmateriaal 43
4.2 Prestatie-indicatoren compliance 45
4.3 Prestatie-indicatoren dienstverlening 48
4.4 Reflectie op de KPI's 58

**5 Kosten van het beleid** **63**

**6 Doeltreffendheid en doelmatigheid** **67**
6.1 Doeltreffendheid 67
6.2 Doelmatigheid 69
6.3 Achtergrond beleidsopties 71
6.4 Beleidsopties bij 20% meer middelen 72
6.5 Beleidsopties bij 20% minder middelen 79
6.6 Combineren van beleidsopties 83

**7 Aanbevelingen** **85**

**Bijlagen** **89**
Bijlage 1 Instrumenten van dienstverlening 89
Bijlage 2 Analyses databestanden Fiscale Monitor 95
Bijlage 3 Personele inzet en uitgaven Belastingdienst 2019 102
Bijlage 4 Benchmark Belastingdienst met RVO en SVB 103

# Managementsamenvatting

## Achtergrond, onderzoeksvragen, afbakening en begeleiding

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018) moeten periodiek de artikelen uit de Rijksbegroting doorgelicht worden. Deze beleidsdoorlichting betreft de dienstverlening door de Belastingdienst als onderdeel van begrotingsartikel 1 Belastingen uit Hoofdstuk IX van de Rijksbegroting.

De centrale vraagstelling voor de beleidsdoorlichting luidt:

"In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin om op doeltreffende en doelmatige wijze burgers en bedrijven passende dienstverlening aan te bieden en het voor hen zo gemakkelijk mogelijk te maken om hun verplichtingen na te komen en hun rechten geldend te maken."

Kern van de beleidsdoorlichting is beantwoording van onderzoeksvragen conform RPE:

| A. Vormgeving van beleid en uitvoering van dienstverlening | B. Resultaten of effecten van de dienstverlening | C. Kosten van het beleid | D. Mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en mogelijkheden om dit te vergroten of te verbeteren |
|---|---|---|---|
| • 1) Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?<br>• 2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?<br>• 3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?<br>• 4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?<br>• 5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? | • 6) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?<br>• 7) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.<br>• 8) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? | • 9) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?<br>• 10) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven? | • 11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?<br>• 12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?<br>• 13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?<br>• 14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?<br>• 15) Als er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen), welke beleidsopties zijn mogelijk? |

De onderhavige Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst kijkt terug naar de periode 2015–2019. Dienstverlening aan het MKB en aan Particulieren behoort tot de scope van het onderzoek, terwijl Grote Ondernemingen buiten beschouwing blijven.

De Belastingdienst bevindt zich in een turbulente fase door recente ontwikkelingen rond onder meer toeslagen en het selecteren van mensen met een dubbele nationaliteit voor extra controle in de periode 2012 – 2015. Ondanks dat deze ontwikkelingen hun oorsprong niet hebben liggen bij de dienstverlening van de Belastingdienst, heeft dit wel zijn weerslag op de perceptie over de dienstverlening van de Belastingdienst. Dit rapport gaat echter niet in op deze kwesties noch welke gevolgen deze kwesties hebben voor de dienstverlening in de toekomst. Dat komt omdat deze beleidsdoorlichting van de dienstverlening retrospectief van aard is, waarmee teruggekeken wordt over de jaren 2015-2019. Bovendien is de beleidsdoorlichting qua scope gericht op beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van enkel het beleid rond dienstverlening van de Belastingdienst. De dienstverlening op het gebied van Toeslagen en ook Douane maakt onderdeel uit van andere beleidsdoorlichtingen.

Voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting is een werkgroep en een begeleidingscommissie ingesteld. De werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de dienstonderdelen fungeerde als vraagbaak voor informatie, uitleg, cijfers, documenten, te interviewen personen, etc. De begeleidingscommissie bewaakte of de beleidsdoorlichting geschiedde conform de eisen van de RPE.

## Beleidstheorie

De theorie achter het beleid wordt niet altijd expliciet beschreven in de begroting of andere officiële beleidsstukken. De beleidstheorie is gereconstrueerd op basis van beleidsteksten en interviews en is weergegeven in figuur A.

figuur A Schematische weergave beleidstheorie

Figuur A van rechts naar links beschouwd laat zien dat het einddoel van het handhavingsbeleid is dat burgers en bedrijven uit zichzelf de regels naleven (compliance), zonder (dwingende en kostbare) acties van de Belastingdienst. De compliance omvat dus zowel gedrag als houding. De Belastingdienst sluit voor de definitie van nalevingsgedrag aan bij de definitie van de OECD met factoren van compliance als: juiste en tijdige registratie, tijdige aangifte, juiste en volledige aangifte en tijdig betalen. Het houdingsaspect van de compliance kan worden gedefinieerd als de bereidheid om verplichtingen na te komen.

Er worden drie factoren onderscheiden die bepalend zijn voor het gedrag van subjecten. Deze factoren kunnen gezien worden als tussendoelen van het handhavingsbeleid en betreffen kennis en vaardigheden om aan verplichtingen te kunnen voldoen, zo gemakkelijk mogelijk en met vertrouwen in de Belastingdienst.

De activiteiten, die via de instrumenten ontplooid worden, dragen bij aan de tussendoelen. Instrumenten die binnen de beleidsdoorlichting gehanteerde definitie van dienstverlening vallen zijn: digitaal (website, social media, portals), belastingtelefoon, online aangiftevoorziening (OLAV), aangiftecampagne IH, brief met machtigingscode, handhavingscommunicatie, vooringevulde aangifte (VIA), balie, hulp

bij aangifte (HUBA), smart belafspraken (SBA), correspondentie, Stella, nabestaandenpagina, GWO, samenwerking dienstverleners, fora, intermediairdagen, expertsessies, startersvoorlichting, automatische winstaangifte (AWA), bezwaar, beroep en klachten.

Tot slot vormen mensen en middelen de input waarmee het dienstverleningsbeleid wordt uitgevoerd.

Uit de beschrijving van de beleidstheorie uit figuur A kunnen de volgende vier observaties worden afgeleid die tot de volgende veronderstellingen leiden:

1. Er is een positief oorzakelijk verband tussen kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen enerzijds en compliance in gedrag anderzijds en tussen compliance in houding en compliance in gedrag.
2. De werking van de dienstverleningsinstrumenten draagt bij aan het vergroten of verbeteren van kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen en compliance in houding.
3. De werking van de dienstverleningsinstrumenten kan leiden tot neveneffecten.
4. Compliance in gedrag en in houding worden ook door externe factoren beïnvloed, zoals de uit te voeren wet- en regelgeving.

Hierna wordt voor elk van de vier veronderstellingen gedragswetenschappelijk gereflecteerd[1]:

- Ad.1: beredeneerd vanuit de sociaal en cognitief psychologische theorieën, is het van belang dat de dienstverleningsinstrumenten die de Belastingdienst aanbiedt passen bij de vaardigheden van mensen. Bijvoorbeeld digitale, bureaucratische en leesvaardigheden. Ook gaat het erom dat deze geen of zo min mogelijk afbreuk doen aan redzaamheid en zelfredzaamheid en dat ze goed bereikbaar zijn. Ook moet voortdurend helder zijn dat de Belastingdienst een betrouwbare partner is. Door diensten te ontwikkelen vanuit het gebruikersperspectief en met vertegenwoordigers van allerlei doelgroepen erbij, wordt de kans verhoogd dat dienstverlening aansluit op vaardigheden van mensen zonder hun redzaamheid of zelfredzaamheid aan te tasten.
- Ad.2: Het is zo, dat dienstverleningsinstrumenten beoogde effecten kunnen sorteren, in dezen het vergroten of verbeteren van kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen en de houding ten opzichte van naleving. De informatie die verstrekt wordt, kan bijvoorbeeld helemaal juist zijn. Of de kennis bij iemand daardoor voldoende verhoogd wordt, hangt echter mede af van persoonsgebonden sociaal-economische en sociaal-culturele factoren als opleidingsniveau, leesvaardigheid, digitale informatievaardigheden en bureaucratische vaardigheden.
- Ad.3: Als de dienstverleningsinstrumenten bijvoorbeeld langs of via digitale kanalen worden vormgegeven, dan kan dat onder omstandigheden leiden tot neveneffecten als verminderen van iemands zelfredzaamheid, verminderen van iemands redzaamheid en het over het hoofd zien van belangrijke juridisch bindende berichten, zoals aanmaningen of herinneringen.
- Ad.4: Al vaker is gevraagd om vereenvoudiging van belastingwet- en regelgeving. Eén van de redenen daarvoor is dat het steeds moelijker wordt voor informatiesystemen om de belastingwet- en regelgeving uitvoerbaar te houden. Daar komt dus nog een reden bij, namelijk om redenen van het zich kunnen of willen houden aan de regels. Hoe eenvoudiger die zijn, hoe beter deze voor iedereen zijn te begrijpen of begrijpelijk te maken zijn. Dus ook effectiviteit van dienstverlening op compliance is gebaat bij vereenvoudiging van belastingwet- en regelgeving

[1] Voor een breedvoerige gedragswetenschappelijke reflectie, zie paragraaf 2.5.

## Beleidsreconstructie

Beleidsontwikkelingen in de periode 2015-2019 zijn als volgt samen te vatten. In 2015 werd een start gemaakt met de uitvoering van de Investeringsagenda van de Belastingdienst. De Investeringsagenda had tot doel de Belastingdienst beter, goedkoper en beheersbaarder te maken. Tegenover de investeringen die nodig waren voor de uitvoering van de Investeringsagenda stond een verwachte werkpakketreductie met 3.500 Fte. Via de Investeringsagenda werd ingezet op het voorkomen van vermijdbare interactie en actief te sturen naar goedkopere kanalen. Veel interactie kwam voort uit brieven die de Belastingdienst zelf stuurde, of door statusvragen van belastingplichtigen. Eind 2015 werd de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Wet EBV) ingevoerd. Op grond van de Wet EBV worden in beginsel alle (formele) berichten uitsluitend elektronisch verzonden, echter in de praktijk werden door politieke druk de meeste berichten ook op papier verstuurd. In 2017 is de Investeringsagenda herijkt. De herijking concentreerde zich op het oplossen van grote inefficiënties, zowel voor burgers en bedrijven als intern binnen de Belastingdienst, en het aanpakken van verouderde ICT-voorzieningen in de primaire processen van belastingen. Terwijl de vernieuwing en bijbehorende werkpakketreductie trager verliep dan gehoopt, bleven de geplande bezuinigingen staan en vond uitstroom van personeel in het kader van de vertrekregeling wel plaats. Daardoor ontstond er een tekort aan personeel en een kwalitatieve personele disbalans. Daarnaast werd (extra) ingezet op samenwerking met intermediairs en maatschappelijk dienstverleners, op proactief handelen waardoor de vraag naar dienstverlening zo veel mogelijk werd voorkomen en op zoveel als mogelijk ontzorgen van belastingplichtigen, door het voor hen zo gemakkelijk mogelijk te maken om aan hun verplichtingen te voldoen.

Van belang in het kader van de dienstverlening is ook dat eind 2017 ten aanzien van de Belastingdienst gestart is met governance via de aansturing door middel van het rijksbreed toegepaste driehoeksmodel, bestaande uit de Secretaris-Generaal Financiën (in de rol van eigenaar), de Directeur-Generaal Fiscale Zaken (in de rol van opdrachtgever) en de Directeur-Generaal Belastingdienst (in de rol van opdrachtnemer).

## Resultaten en effecten van dienstverlening

De resultaten en effecten van dienstverlening worden afgemeten aan de hand van prestatie-indicatoren (KPI's). Ten eerste prestatie-indicatoren in relatie tot compliance, zoals over tijdige aangifte, juiste en volledige aangifte, tijdig betalen en belastingmoraal. Ten tweede prestatie-indicatoren in relatie tot dienstverlening, zoals klanttevredenheid, klachten en bezwaren, telefonie, digitaal, de vooraf ingevulde aangifte en dienstverleningsactiviteiten MKB. Het voert te ver om al deze prestatie-indicatoren in deze samenvatting te beschouwen, zie daarvoor hoofdstuk 4. Voor de meeste KPI's zijn overigens de streefwaarden behaald.

In de gedragswetenschappelijk reflectie is ingegaan op de vraag in hoeverre KPI's bruikbaar zijn voor het bepalen van de effecten van beleid. Daarin is gesteld dat de huidige KPI's teveel gericht zijn op de kwaliteitskenmerken van de instrumenten, niet zozeer op de impacteffecten. Men is niet zozeer gaan zitten op impactfactoren als gemak en compliance. Dat hoeft geen probleem te zijn, maar dan moet wel het hele samenspel van factoren structureel worden onderzocht, zodat zeker kan worden gesteld in hoeverre bijvoorbeeld het verlagen van de wachttijd bijdraagt aan vertrouwen en in hoeverre dat wederom bijdraagt aan compliance. Dat gebeurt nu niet structureel, enkel sporadisch. Als dit wel in kaart wordt gebracht, kan veel preciezer

worden aangegeven welke mate van bijvoorbeeld snelheid, hulp of juistheid bijdragen aan bijvoorbeeld kennis, vaardigheden en (ervaren) gemak en nog belangrijker: compliance. Het advies is om hier in de volgende beleidsperiode werk van te maken.

Momenteel vindt er een herijking van KPI's plaats bij de Belastingdienst. Die herijking staat los van deze beleidsdoorlichting. In die herijking worden de vier compliance impactfactoren wel expliciet meegenomen als KPI's, in ieder geval veel nadrukkelijker dan in de huidige situatie het geval is. Een concept van de herijking is in juni 2020 reeds met de Tweede Kamer gedeeld. Met de herijkte KPI's ontstaat een veel steviger sturingskader en beoordelingskader ten aanzien van compliance dan (in ieder geval) de afgelopen vijf jaar. Ten eerste zitten er vier belangrijke subjectieve factoren in, in relatie tot de tussendoelen. Het interessante daarvan is dat de Belastingdienst daarmee het oordeel van burgers en ondernemers expliciet betrekt in de evaluatie van zijn presteren. Ten tweede, de herijkte KPI's dwingen beter dan voorheen af, dat van tevoren zorgvuldig met alle stakeholders overwogen wordt hoe een investering zou kunnen bijdragen aan meer compliance. Bovendien kan dan achteraf veel nauwkeuriger beoordeeld worden of de investering gerendeerd heeft inzake compliance, ook als het gaat om de dienstverleningsinstrumenten. Echter, ook met deze nieuwe indicatoren wordt nog niet structureel onderzocht of de onderliggende veronderstellingen kloppen en in welke mate alle indicatoren samenhangen. Daartoe zou de Belastingdienst een brede compliance monitor kunnen ontwikkelen op basis van meerdere onderzoeksmethoden, waaronder surveys, databaseonderzoek en op dialogen gerichte methoden. Bijvoorbeeld door periodiek via surveys (zoals voor de Fiscale Monitor) te vragen naar belastingmoraal, vertrouwen en compliance in gedrag (zelfrapportage inzake tijdige registratie en aangifte, juiste en volledige aangifte, en tijdig betalen, dus niet alleen intentie om compliant te zijn zoals nu gebeurt in de Fiscale Monitor) en met name de zelfrapportage van gedrag te trianguleren met daadwerkelijke cijfers over de verschillende aspecten van naleving. Zo ontstaat vanzelf een beeld van de betrouwbaarheid van de surveys en kan de data uit de surveys eventueel gewogen worden. Daarnaast kan in de surveys (zoals voor de Fiscale Monitor) worden gevraagd naar kennis en gemak alsmede adequate behandeling (o.a. klachten) en handhaving (ontvangen correcties); en naar adoptie/gebruik en ervaren nut van dienstverleningsinstrumenten. Zo wordt over de jaren heen een beter inzicht gekregen in hoeverre de dienstverleningsinstrumenten bijdragen aan compliance in houding en gedrag.

### Kosten van het beleid

Om de doelmatigheid van de dienstverlening van de Belastingdienst te kunnen beoordelen is informatie verzameld in overleg met het team Uitgavenmodel van de Shared Service Organisatie Financieel en Managementinformatie van de Belastingdienst. Op basis van de tijdschrijfgegevens is de personele inzet per relevant beleidsinstrument en per klantsegment/doelgroep (particulieren, midden- en kleinbedrijf en voor beide tezamen) inzichtelijk gemaakt. Ook zijn de daarop betrekking hebbende primaire uitgaven exclusief overhead in beeld gebracht. In 2019 zijn er in totaal bijna 3.700 FTE van de Belastingdienst betrokken bij de dienstverlening aan burgers en bedrijven (zie tabel A). De primaire uitgaven worden geraamd op ruim € 255 miljoen.

tabel A Capaciteit Dienstverlening Belastingdienst in FTE en uitgaven *) naar doelgroepen 2019

| *FTE/Uitgaven* | *Particulieren* | *MKB* | *Totaal* |
|---|---|---|---|
| Eigen personeel | 1.142 | 1.657 | 2.799 |
| Externe inhuur | 545 | 350 | 895 |
| Totaal FTE | 1.687 | 2.007 | 3.694 |
| | | | |
| Uitgaven in miljoenen euro's | 108 | 147 | 255 |

**) primaire uitgaven exclusief overhead.*

*Bron: Uitgavenmodel van de Belastingdienst*

## Doeltreffendheid

Ten eerste dient te worden vastgesteld of de doelen van het beleid gerealiseerd zijn. Het einddoel van het uitvoerings- en handhavingsbeleid (waar dienstverlening een onderdeel van is) van de Belastingdienst, is ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven uit zichzelf de regels naleven (compliance). Over de realisatie van de compliancedoelstelling weergegeven in meerdere indicatoren kan gesteld worden dat de doelstelling over het geheel genomen gehaald wordt: de realisaties zijn op alle aspecten van compliance van een stabiel hoog niveau, slechts in een enkel geval is een streefwaarde een jaar niet gerealiseerd.

Ten tweede dient vervolgens te worden vastgesteld wat de invloed van dienstverlening op het behalen van de compliancedoelstelling geweest is. Met het vaststellen dat de doelstelling gerealiseerd is, kan immers nog niet geconcludeerd worden dat het dienstverleningsbeleid hieraan heeft bijgedragen en dus doeltreffend geweest is. Om hierover uitspraken te kunnen doen dient het verband tussen de dienstverleningsactiviteiten en de gerealiseerde compliance hard gemaakt te kunnen worden. In de reflectie op de beleidstheorie en de prestatie-indicatoren werd vastgesteld dat er bij de Belastingdienst geen structureel, periodiek onderzoek plaatsvindt naar de mate waarin er daadwerkelijk samenhang bestaat tussen kennis en vaardigheden, houding, gemak en vertrouwen enerzijds en compliance in gedrag anderzijds. Daarmee is er ook geen structureel, actueel, volwaardig inzicht in hoeverre de beoogde effecten van de instrumenten doorwerken en leiden tot kennis en vaardigheden, houding, gemak en vertrouwen, laat staan of ze leiden tot compliance in gedrag. Aan de hand van de beschikbare cijfers is het dus niet goed mogelijk het verband tussen de effecten van dienstverleningsinstrumenten en het behalen van de compliancedoelstelling hard te maken. Aan de hand van wetenschappelijk onderzoek is echter wel aannemelijk te maken dat dit effect bestaat. Uit diverse onderzoeken blijkt dat dienstverlening kan bijdragen aan (de intentie tot) compliant gedrag.

Ten derde is de vraag of voldaan is aan de voorwaarden waaronder dienstverlening kan bijdragen aan compliant gedrag. Op grond van gedragswetenschappelijke inzichten kunnen enkele voorwaarden worden geschetst waaraan dienstverlening moet voldoen om te kunnen bijdragen aan compliant gedrag. Zo dient de dienstverlening aan te sluiten bij de vaardigheden van mensen en geen afbreuk te doen aan de redzaamheid en zelfredzaamheid van mensen. Ook moet de dienstverlening goed bereikbaar zijn en is het van belang dat de Belastingdienst te allen tijde een betrouwbare partner is. De Belastingdienst spreekt in dit kader van 'passende dienstverlening' om te bevorderen dat burgers en bedrijven hun verplichtingen nakomen. De vraag of de geboden dienstverlening passend is, is lastig te

beantwoorden. Of de dienstverlening aansluit bij de vaardigheden en persoonlijke omstandigheden van mensen is immers zeer afhankelijk van de persoon in kwestie. Enig zicht op de vraag of de dienstverlening passend is, kan komen van de gebruikers van die dienstverlening. De cijfers met betrekking tot tevredenheid kunnen daarover een indicatie geven, aangevuld met een kwalitatieve verdieping op basis van de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd met vertegenwoordigers/belangenbehartigers van diverse doelgroepen.

De bereikbaarheid en wachttijden bij de Belastingtelefoon zijn in de jaren 2017-2019 achtergebleven bij de doelstellingen. Dat is ook zichtbaar in de tevredenheidscijfers in die jaren. Zoals eerder al gesteld is goede bereikbaarheid van diensten een belangrijke voorwaarde voor dienstverlening om effect op de compliance te kunnen bereiken. Bovendien schaadden de problemen met de Belastingtelefoon het vertrouwen in de Belastingdienst. Een duidelijk effect hiervan is niet direct zichtbaar in de compliancecijfers over deze jaren, maar het is aannemelijk dat wanneer deze situatie zou voortduren dit de compliance negatief zou beïnvloeden.

De tevredenheidscijfers laten over het algemeen een positief beeld zien. Interviews bevestigen dat de dienstverlening over het algemeen goed functioneert, maar nog te weinig is ingericht op het gebruikersperspectief. De VIA wordt door alle partijen gezien als een zeer geslaagd instrument. Er zijn echter ook enkele onderdelen waar de dienstverlening nog niet optimaal is. Voor personen die wel digitaalvaardig zijn, blijven de voorzieningen achter bij de wensen en verwachtingen. Lang niet alles is online te vinden of te volgen. Dit beperkt de effectiviteit van portals en draagt eraan bij dat bij de Belastingtelefoon nog steeds erg veel status- en procesvragen worden gesteld. Uitbreiding van de digitale (online) functionaliteiten zou ervoor zorgen dat de dienstverlening voor deze groep nog passender wordt.

Het machtigen van intermediairs verloopt niet soepel. Dit maakt het lastiger voor burgers en bedrijven om hulp in te schakelen en draagt daarmee niet bij aan hun redzaamheid. Ook voor machtigingen is een uitbreiding van de digitale functionaliteit gewenst om de dienstverlening passender te maken.

Voor groepen die behoefte hebben aan persoonlijk contact, zoals niet-digitaalvaardige burgers, is de Belastingdienst minder zichtbaar en bereikbaar geworden door het sluiten van balies. De dienstverlening door maatschappelijk dienstverleners (in samenwerking met de Belastingdienst) biedt weliswaar een geschikte vorm van ondersteuning voor deze groepen, maar de verminderde zichtbaarheid en directe bereikbaarheid van de Belastingdienst zelf kan gevolgen hebben voor het (herstel van) vertrouwen in de Belastingdienst.

In de correspondentie van de Belastingdienst is vaak nog sprake van juridisch taalgebruik, waardoor brieven, met name voor laaggeletterden, vaak niet begrijpelijk zijn. Dit vermindert de zelfredzaamheid van belastingplichtigen.

Ingewikkelde wet- en regelgeving en veelvuldige wijzigingen maken het lastiger om te voldoen aan verplichtingen en dus om compliant te blijven. Bovendien zorgen ingewikkelde regels en regelmatige wijzigingen ervan bij belastingplichtigen voor onzekerheid en de angst om fouten te maken. Ingewikkelde wet- en regelgeving veroorzaakt daardoor een grotere vraag naar dienstverlening en heeft bovendien invloed op de effectiviteit van de dienstverlening.

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving zou de vraag naar dienstverlening sterk kunnen verminderen en de doeltreffendheid van dienstverlening kunnen verbeteren. Dit is echter geen onderdeel van het dienstverleningsbeleid, want het betreft hier wet- en regelgevingsbeleid waarover de Belastingdienst geen directe zeggenschap heeft. De Belastingdienst kan wel een bijdrage leveren aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving door structureel signalen over knelpunten naar de opdrachtgever in de driehoek terug te koppelen. Op termijn zou dit ertoe kunnen leiden dat er minder dienstverlening ingezet hoeft te worden. Ook zou de Belastingdienst bij beoogde invoering van nieuwe regelgeving extra scherp kunnen zijn op de gevolgen voor de uitvoering, door uitvoeringstoetsen (nog) kritischer in te vullen.

**Doelmatigheid**

Onder doelmatigheid wordt verstaan: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Harde uitspraken hierover vereisen dus inzicht in de effecten (doeltreffendheid) van het beleid. Uit de voorgaande tekst blijkt dat uitspraken over doeltreffendheid slechts in beperkte mate mogelijk zijn. Datzelfde geldt daarmee voor doelmatigheid. Toch zijn enige uitspraken over doelmatigheid wel mogelijk, door 1) te kijken naar de conclusies met betrekking tot doeltreffendheid 2) door te kijken of de geleverde dienstverlening goedkoper had kunnen worden uitgevoerd en 3) door benchmarking met belastingdiensten in andere landen of met andere uitvoeringsorganisaties in Nederland.

Indien het gevoerde beleid niet doeltreffend is, kunnen daaruit ook conclusies over de doelmatigheid worden getrokken. Indien het beleid niet de beoogde effecten sorteert, zijn ook de aan dat beleid verbonden uitgaven immers ook niet effectief besteed. De problemen bij de Belastingtelefoon leidden ertoe dat de beoogde effecten minder goed gerealiseerd konden worden. Niet alleen door de verminderde bereikbaarheid, maar met name door het effect ervan op het vertrouwen in de Belastingdienst, wat doorwerkt in (de bereidheid tot) compliant gedrag. De bezuinigingen op de telefonische dienstverlening kunnen daardoor ook vanuit het perspectief van doelmatigheid een contraproductief effect hebben gehad, omdat dit ten koste ging van bereikbaarheid en vertrouwen en daarmee het risico bestaat op verminderde bereidheid tot compliant gedrag.

Een andere manier om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid, is te bezien of de bereikte effecten ook tegen lagere kosten gerealiseerd hadden kunnen worden. In de specificering van de uitgaven (zie hoofdstuk 5) is duidelijk zichtbaar dat het telefoniekanaal een relatief duur kanaal is in vergelijking met de digitale kanalen. Het is echter te eenvoudig om te stellen dat met het verschuiven van dienstverlening van telefonie naar digitaal dezelfde effecten gerealiseerd kunnen worden. Om effect te sorteren dient dienstverlening immers aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden en vaardigheden.

Voor een deel van de huidige doelgroep van het telefoniekanaal zal digitale dienstverlening waarschijnlijk geen passend alternatief zijn. Dat betekent echter niet dat efficiëntiewinst in het geheel niet mogelijk is. Veel verkeer richting het telefoniekanaal wordt immers gevormd door status- en procesvragen. Het antwoord op dergelijke vragen is nu in onvoldoende mate via de online kanalen (portalen) te vinden. Hierdoor komen ook vragen van belastingplichtigen voor wie digitaal wel een passend dienstverleningskanaal is toch bij de Belastingtelefoon terecht. Voor deze groep kan digitale dienstverlening een kostenefficiënter alternatief zijn. Dit vereist wel

dat de functionaliteiten op de online portals uitgebreider worden dan op dit moment het geval is.

## Beleidsopties

Bij het opstellen van beleidsopties in geval van 20% meer middelen is gezocht naar mogelijkheden om de dienstverlening (nog) doeltreffender te maken. Daarnaast spelen te verwachten toekomstige ontwikkelingen een rol in de mogelijke keuzes voor ontwikkelrichtingen. Aan de hand daarvan zijn drie ontwikkellijnen te onderscheiden:

1. Digitale ontwikkeling
De huidige digitale voorzieningen zijn niet toereikend voor de behoefte van de doelgroepen die digitaalvaardig is en bij voorkeur via die weg hun belastingzaken regelen. Dat zit zowel in de beperkte informatievoorzieningen en functionaliteiten op de portals als in de mogelijkheden om machtigingen (digitaal) te regelen. In de komende jaren zal naar verwachting verdere digitalisering van de samenleving plaatsvinden. Daarmee zullen ook de wensen van belastingplichtigen ten aanzien van digitale dienstverlening van de Belastingdienst verder toenemen. Zowel bezien vanuit de bestaande situatie als vanuit te verwachten toekomstige ontwikkelingen is investeren in digitale dienstverlening dus gewenst.

2. Persoonlijker en beter bereikbaar
Sinds 2012 is een groot aantal Belastingkantoren gesloten. De Belastingdienst is daarmee minder zichtbaar en bereikbaar geworden. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat voor sommige doelgroepen, zoals niet-digitaalvaardigen, persoonlijk contact nog steeds de voorkeur heeft. Naar aanleiding van diverse incidenten is er in de media en het publieke debat ook veel aandacht voor een meer persoonlijke benadering en de menselijke maat. Een zichtbaarder en beter bereikbare Belastingdienst met meer mogelijkheden voor persoonlijk contact kan ook helpen bij het herstel van vertrouwen in de Belastingdienst.

3. Uitbreiding van proactief handelen en passende dienstverlening
In de uitvoerings- en handhavingsstrategie nemen de begrippen proactief en passende dienstverlening een belangrijke plaats in. Deze uitgangspunten zijn al zichtbaar in de inrichting van de dienstverlening, verdere uitwerking hiervan kan bijdragen aan (nog) doeltreffender dienstverlening.

Een besparing van 20% minder middelen op de dienstverlening kan op korte termijn eigenlijk alleen gerealiseerd worden door bepaalde vormen van dienstverlening niet of veel minder aan te bieden. Dit zal grote gevolgen hebben voor de realisatie van de dienstverleningsambitie van de Belastingdienst en de strategische doelstelling om passende dienstverlening te bieden en zal mogelijk nadelige effecten hebben op de compliance. Voor alle varianten met 20% minder middelen is de vraag of zij realistisch zijn, omdat zij tegen de stroom ingaan van de menselijke maat en de dienstverlening nadelig kunnen beïnvloeden.

In tabel B zijn de onderzochte beleidsopties weergegeven.

tabel B Beleidsopties bij 20% meer en 20% minder middelen

| *Beleidsopties* | |
|---|---|
| **Beleidsopties bij 20% meer middelen** | |
| *Digitale ontwikkeling:* | |
| 1 | Extra investeren in verbeteren van digitale informatievoorziening |
| 2 | Verbeteren machtigingssysteem intermediairs |
| *Persoonlijker en beter bereikbaar* | |
| 3 | Invoeren van videobellen |
| 4 | Uitbreiden baliecapaciteit |
| *Uitbreiding van proactief handelen en passende dienstverlening* | |
| 5 | Meer middelen voor proactief benaderen van burgers en bedrijven |
| 6 | Dienstverlening uitbreiden voor specifieke groepen |
| **Beleidsopties bij 20% minder middelen** | |
| 1 | Terugdraaien extra investeringen voorjaarsnota |
| 2 | Telefoniekanaal afsluiten voor intermediairs |
| 3 | Afschaffen of inkrimpen dienstverleningsinstrumenten |
| 4 | Online aanbieden van evenementen gericht op intermediairs en MKB-ondernemers |
| 5 | Stoppen met proactieve communicatie |
| 6 | Schrappen van de backoffice activiteiten |
| **Combinaties beleidsopties 20% meer en 20% minder middelen** | |
| 1 | Verminderen openingstijden Belastingtelefoon combi met ontwikkeling chat(bot)functie |
| 2 | Verbeteren gedeelde informatiepositie en machtigingssysteem combi sluiten helpdesk intermediairs |

*Bron: Panteia*

## Aanbevelingen

In de vorige beleidsdoorlichting dienstverlening, in 2015, werden diverse aanbevelingen gedaan om een beter inzicht te krijgen in de effecten van dienstverlening, namelijk:

- Met het opstellen van een doelenboom en het aan de hand daarvan kiezen en inrichten van indicatoren kan een belangrijke stap worden gezet om meer aannemelijk te maken wat dienstverlening voor bijdrage levert in het realiseren van doelen.
- Inzicht in de beleving van burgers en bedrijven zorgt voor duiding en geeft richting aan strategie en beleid. Om dit inzicht te verkrijgen zullen een of meerdere onderzoeksinstrumenten moeten worden ontwikkeld.
- De nieuwe methode moet het mogelijk maken om over alle kanalen te meten op die aspecten die ertoe doen.
- Het is wenselijk dat er meer inzicht komt in zowel de kosten als prestaties van de processen.

In de afgelopen jaren zijn op bovenstaande punten deels al stappen gezet. Zo is het Continu Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO) geïntroduceerd om de beleving van klanten op verschillende kanalen beter in beeld te krijgen. Ook zijn op verschillende kanalen nieuwe prestatie-indicatoren geïntroduceerd. Dit betreft zowel indicatoren die onderdeel uitmaken van de begroting als indicatoren die intern voor sturing worden gebruikt. Momenteel wordt gewerkt aan herijking van de prestatie-indicatoren in de begroting, aansluitend op de doelen die uit de strategie van de Belastingdienst kunnen

worden afgeleid. Dit sluit aan bij diverse aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting in 2015. Vanaf 2021 zal gebruikt worden gemaakt van deze herijkte set van prestatie-indicatoren.

Op grond van de beleidsdoorlichting over 2015-2019 komen wij tot de volgende aanbevelingen:

### *1 Voer structureel onderzoek uit naar effecten van beleid*

Uit het onderzoek blijkt dat het in de praktijk niet goed mogelijk is om de causaliteit tussen beleid en uitkomsten hard vast te stellen. Het verdient daarom aanbeveling dat in de toekomst meer inzicht verkregen kan worden in doeltreffendheid of doelmatigheid. Op dit moment vindt er bij de Belastingdienst geen structureel, periodiek onderzoek plaats naar in hoeverre er vanuit het perspectief van de Belastingdienst daadwerkelijk samenhang bestaat tussen kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen enerzijds en compliance in gedrag anderzijds en tussen compliance in houding en compliance in gedrag. Daarmee is er ook geen structureel, actueel, volwaardig inzicht in hoeverre de beoogde effecten van de instrumenten zoals geformuleerd middels KPI's doorwerken in of leiden tot kennis en vaardigheden, houding, gemak en vertrouwen, laat staan in of tot compliance in gedrag (tijdig juist volledig aangeven en betalen).

Het advies is dan ook om zo snel mogelijk en structureel te beginnen met het toetsen van de veronderstellingen onder het beleid, door een brede compliancemonitor te ontwikkelen op basis van meerdere onderzoeksmethoden, waaronder surveys, databaseonderzoek en nog meer dan nu op basis van op echte dialogen gerichte methoden. Die compliancemonitor dient ook bestuurlijk verankerd te worden in de beleidscyclus. Door zelfrapportage over nalevingsgedrag te trianguleren met daadwerkelijke cijfers over naleving, ontstaat een beeld van de betrouwbaarheid van surveys. Daarmee kan de Belastingdienst over de jaren heen een beter inzicht verkrijgen in de mate waarin de dienstverleningsinstrumenten bijdragen aan compliance in houding en gedrag.

Ook met een verbeterd inzicht in de samenhang tussen beleid en uitkomsten blijft het lastig om een causaal verband tussen beleid en uitkomsten aan te tonen op strategisch niveau (voor de Belastingdienst als geheel). Het ontbreken van een controlegroep speelt daarbij een rol, daarnaast maakt ook de grote diversiteit aan doelgroepen en ingezette instrumenten het lastig om op strategisch niveau conclusies te trekken. De effectiviteit van onderdelen van het dienstverleningspalet is beter vast te stellen, door het doen van effectmetingen op operationeel niveau (de werking van afzonderlijke instrumenten) en wellicht ook tactisch niveau (doelgroepen). Aanbeveling is om snel te beginnen met dergelijke kleinere evaluaties. Deze deelevaluaties kunnen dienen als bouwstenen voor een volgende beleidsdoorlichting.

### *2 Ontwikkel diensten nog meer vanuit gebruikersperspectief*

Uit het onderzoek blijkt dat de dienstverlening nog meer te ontwikkelen is vanuit het gebruikersperspectief. Door diensten vanuit gebruikersperspectief te ontwikkelen met vertegenwoordigers van allerlei doelgroepen erbij in co-creatie, wordt de kans verder verhoogd dat dienstverlening aansluit op vaardigheden van mensen zonder hun redzaamheid of zelfredzaamheid aan te tasten. Deze methoden worden gehanteerd door zogenaamde User eXperience deskundigen en interaction designers in onder meer designlabs en fieldlabs. Het bedrijfsleven maakt zeer veel gebruik van deze

manieren van werken. De Belastingdienst maakt ook al gebruik van dergelijke methoden, maar zou hier nog veel meer op in moeten zetten.

### *3 Monitor onbedoelde of onvoorziene effecten*

Het aanbieden van diensten kan onbedoelde of onvoorziene effecten hebben. Door het inrichten van een cliëntenraad, zoals SVB en UWV die al hebben, kunnen deze neveneffecten beter in kaart worden gebracht. RVO hanteert daarvoor een klantenpanel. In een cliëntenraad geven vertegenwoordigers van klanten gevraagd en ongevraagd hun oordeel en advies over het reilen en zeilen van de dienstverlening. Dit betekent een uitbreiding ten opzichte van bestaande initiatieven, zoals de Research Community, die vooral gericht is op gevraagd advies geven. Bij de Belastingdienst zou een dergelijke raad zich kunnen richten op de groep particulieren. De kwalitatieve informatie die dit oplevert zou kwantitatief en nationaal getoetst kunnen worden, bijvoorbeeld via de Fiscale Monitor. Overleg over de resultaten van de monitor zou op hoog bestuurlijk niveau verankerd moeten worden, zodat direct acties ter verbetering kunnen worden opgepakt als daar aanleiding voor is.

### *4 Breng de kosten van beleid beter in kaart*

Uit het onderzoek blijkt dat er weinig cijfermateriaal over de kosten beschikbaar is over een langere reeks van jaren. Het is wenselijk dat er meer inzicht komt in de kosten van processen en prestaties en hoe dat toe te rekenen is aan dienstverlening.

Dienstverlening vormt slechts een onderdeel van het beleidsartikel Belastingen in de begroting. De uitgaven in de begroting kunnen dus niet één op één worden overgenomen, maar dienen te worden bepaald op basis van de gehanteerd definitie van het begrip dienstverlening.

Er zijn, in het kader van het 'Uitgavenmodel Belastingdienst', al sinds 2015 concernbreed pogingen ondernomen om toerekeningen van uitgaven naar primaire organisatieonderdelen op te stellen. Dit model wordt nog doorontwikkeld en moet leiden tot een in hogere mate gestandaardiseerd model met ingang van het verantwoordingsjaar 2019. Echter gedurende dit onderzoek heeft nog geen validatie van de cijfers over verantwoordingsjaar 2019 kunnen plaatsvinden.

Gedurende dit onderzoek is gebleken dat het lastig is uitgaven toe te rekenen aan specifieke dienstverleningsactiviteiten. Dit belemmert het zicht op de kosten van het beleid en bemoeilijkt het trekken van conclusies met betrekking tot doelmatigheid.

Het verdient aanbeveling het uitgavenmodel verder te ontwikkelen, zodat duidelijk wordt welke uitgaven toegerekend kunnen worden aan dienstverlening en welke aan andere activiteiten die los staan van dienstverlening.

### *5 Werk aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving*

Ingewikkelde en / of veelvuldig wijzigende regelgeving vraagt veel van burgers en bedrijven om regels na te leven. Dat kan van grote invloed zijn op zowel de vraag naar dienstverlening als op de effectiviteit van geleverde diensten. De Belastingdienst is niet direct verantwoordelijk voor het wet- en regelgevingsbeleid, maar kan wel een belangrijke bijdrage leveren.

Uit de benchmark blijkt dat bijvoorbeeld de SVB nagaat hoe wetten en regels concreet uitpakken voor bedrijven en burgers (zie bijlage 4). Als blijkt dat het anders uitpakt dan bedoeld is door de wetgever, dan wordt dit gesignaleerd bij de wetgever en wordt

stil gestaan bij de vraag hoe daarmee om te gaan. In dat kader heeft men "Garage de Bedoeling" ook wel "Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening" ingericht. Dit is een 'werkplaats' waar mensen bij elkaar komen (de 'probleemhouders') om gesignaleerde problemen te schetsen en te bespreken met als doel tot praktische oplossingen te komen. Aanvankelijk gebeurde dit alleen met interne (SVB-) medewerkers maar later zijn daar ook externe partijen (bijvoorbeeld van ministeries of andere uitvoeringsorganisaties) bij betrokken. De problematiek kan zowel betrekking hebben op issues die negatief uitwerken voor burgers maar ook op issues die (te) positief uitwerken voor burgers. Het gaat dus om de bijwerking van wetten en (uitvoerings)regels die niet de bedoeling zijn geweest van de wetgever. In de praktijk leidt dit niet altijd tot een oplossing. Maar het leidt in elk geval tot bewustwording, ook voor toekomstige gevallen en nieuwe wetgeving.

Uit gesprekken met de driehoek is gebleken dat er nog onvoldoende terugkoppeling over knelpunten plaatsvindt tussen de Belastingdienst als opdrachtnemer, DGFZ als opdrachtgever en SG/HDFEZ als eigenaar. Er zijn de afgelopen twee jaar wel stappen gezet om dit te verbeteren, maar het verdient aanbeveling dit structureel te versterken. Bijvoorbeeld door op basis van geluiden bij de Belastingtelefoon vast te leggen waar burgers en bedrijven moeite mee hebben en dit direct terug te koppelen naar de opdrachtgever respectievelijk eigenaar, zodat gezamenlijk bekeken kan worden of vereenvoudiging in wet- en regelgeving of betere voorlichting mogelijk is en een oplossing biedt, met een positief effect op de compliance tot gevolg.

Eenvoudiger wet- en regelgeving zou ook kunnen helpen bij het terugdringen van het aantal bezwaren. De Belastingdienst kan ook een signalerende rol spelen richting de driehoek als er onderwerpen zijn waarover veel bezwaren opduiken.

### *6 Betrek ook de dienstverlenende aspecten van toezicht en opsporing en/of massale processen bij verbetertrajecten rond dienstverlening*

Het concept dienstverlening in bredere zin vormt een onderdeel van een samenhangend geheel van handhavingsactiviteiten, waar naast dienstverlening ook toezicht en opsporing en massale processen onderdeel van zijn. Voor deze beleidsdoorlichting is een afbakening van het begrip dienstverlening gehanteerd om een afscheiding te kunnen maken tussen dienstverlening en andere activiteiten, die afzonderlijk in andere beleidsdoorlichtingen geëvalueerd worden. In de praktijk is dit onderscheid lastig te maken en wordt het onderscheid door betrokkenen ook niet zo ervaren. Ook het handelen van een medewerker die een beschikking oplegt, of de houding van een inspecteur tijdens boekenonderzoek heeft een dienstverlenend aspect. Juist dergelijke contacten kunnen heel bepalend zijn voor het beeld dat burgers en bedrijven hebben van de Belastingdienst als dienstverlenende organisatie. In trajecten ter verbetering van de dienstverlening dient men met deze factoren ook rekening te houden.

Het verdient aanbeveling opnieuw te kijken naar de wijze waarop de handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst geëvalueerd worden. Indien een integrale evaluatie van de activiteiten van de Belastingdienst als te omvangrijk wordt beschouwd, kan overwogen worden de beleidsdoorlichting langs andere lijnen op te splitsen. Bijvoorbeeld door de activiteiten voor de doelgroepen Particulieren en MKB afzonderlijk te evalueren.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018) moeten periodiek de artikelen uit de Rijksbegroting doorgelicht worden. De RPE biedt de mogelijkheid delen van een beleidsartikel door te lichten. In de RPE worden eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en zijn onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden.

Deze beleidsdoorlichting betreft de dienstverlening door de Belastingdienst als onderdeel van begrotingsartikel 1 Belastingen uit Hoofdstuk IX van de Rijksbegroting.

De RPE schrijft voor dat een beleidsdoorlichting in elk geval de volgende onderdelen bevat:

- een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid;
- de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dit wil zeggen alle beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang;
- een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

## 1.2 Onderzoeksopdracht

De centrale vraagstelling voor de beleidsdoorlichting luidt:
*"In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin om op doeltreffende en doelmatige wijze burgers en bedrijven passende dienstverlening aan te bieden en het voor hen zo gemakkelijk mogelijk te maken om hun verplichtingen na te komen en hun rechten geldend te maken."*

De verplichte onderdelen die de RPE vermeldt (zie paragraaf 1.1), zijn in de toelichting bij de RPE uitgewerkt in vijftien vragen. Deze onderzoeksvragen zijn de kern van elke beleidsdoorlichting. De vijftien onderzoeksvragen zijn hieronder gegroepeerd in de vier hierna onderstreepte blokken A t/m D:

<u>A. Vormgeving van beleid en uitvoering van dienstverlening</u>

1) Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

<u>B. Resultaten of effecten van de dienstverlening</u>

6) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

7) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
8) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

C. Kosten van het beleid
9) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
10) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

D. Mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en mogelijkheden om dit te vergroten of te verbeteren
11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Aanvullend op RPE-vraag 15 wordt ook verkend welke beleidsopties mogelijk zijn in het geval dat er significant meer middelen beschikbaar zijn.

***Gedragswetenschappelijke reflectie***
Tevens is gevraagd om een gedragswetenschappelijke reflectie uit te voeren op de aannames die onderdeel uitmaken van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst en de daarop gebaseerde aanpak van de dienstverlening. Die reflectie is opgebouwd uit twee delen:
1) Expliciteren van de veronderstellingen in de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst over het effect van de inzet van dienstverleningsinstrumenten op het gedrag van belastingplichtigen
2) Reflecteren op de geëxpliciteerde veronderstellingen vanuit gedragswetenschappelijk oogpunt.

De gedragswetenschappelijke reflectie is uitgevoerd door prof. dr. Wolfgang Ebbers en komt in dit rapport terug in paragrafen met in de titel gedragswetenschappelijke reflectie en uiteindelijk ook in de aanbevelingen.

## 1.3 Afbakening

De beleidsdoorlichting betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening door de Belastingdienst in de periode 2015–2019.

De beleidsdoorlichting sluit qua reikwijdte aan bij het begrip dienstverlening uit het Jaarplan Belastingdienst. Dienstverlening wordt in het Jaarplan 2019 gedefinieerd als "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".

De primaire focus ligt daarbij op de bij dienstverlening betrokken onderdelen Klantinteractie & Services (KI&S), Particulieren (P), Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en Centrale Administratieve Processen (CAP) van de Belastingdienst. De dienstverlening op het gebied van Toeslagen en Douane maakt reeds onderdeel uit van andere

beleidsdoorlichtingen (respectievelijk de beleidsdoorlichtingen Toeslagen (2016) en Douane (2020)) en valt daarom buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.
De doorlichting richt zich op de effectiviteit en efficiency van processen en instrumenten van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Als het gaat om bedrijven maakt de Belastingdienst onderscheid tussen Grote Ondernemingen (GO) en Midden- en Kleinbedrijf (MKB). De groep GO valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting, omdat zij vallen onder de individuele klantbehandeling. Zij hebben een eigen aanspreekpunt binnen de Belastingdienst en zijn daardoor niet aangewezen op (massale) dienstverlening. Het MKB (inclusief zzp'ers) en particuliere belastingplichtigen zijn wel aangewezen op de (massale) dienstverlening.

De Belastingdienst bevindt zich in een turbulente fase door recente ontwikkelingen rond onder meer toeslagen en het selecteren van mensen met een dubbele nationaliteit voor extra controle in de periode 2012 – 2015. Ondanks dat deze ontwikkelingen hun oorsprong niet hebben liggen bij de dienstverlening van de Belastingdienst, heeft dit wel zijn weerslag op de perceptie over de dienstverlening van de Belastingdienst. Zo is de Belastingtelefoon vaak het eerste aanspeekpunt waar ondernemers of particulieren mee te maken krijgen als zij bijvoorbeeld een klacht hebben. Dit rapport gaat echter niet in op deze kwesties noch welke gevolgen deze kwesties hebben voor de dienstverlening in de toekomst. Dat komt omdat deze beleidsdoorlichting van de dienstverlening retrospectief van aard is, waarmee teruggekeken wordt over de jaren 2015-2019. Bovendien is de beleidsdoorlichting qua scope gericht op beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van enkel het beleid rond dienstverlening van de Belastingdienst. De dienstverlening op het gebied van Toeslagen en ook Douane maakt onderdeel uit van andere beleidsdoorlichtingen.

## 1.4 Aanpak

De aanpak van het onderzoek verloopt langs de volgtijdelijkheid van de RPE-onderzoeksvragen (zie overzicht 1). De RPE schrijft voor dat een beleidsdoorlichting zoveel mogelijk steunt op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In dat kader is een breedvoerige documenten- en datastudie uitgevoerd. Aan de hand daarvan zijn een aantal interviews gehouden over de dienstverlening van de Belastingdienst en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan.

Overzicht 1 Aanpak van het onderzoek in volgtijdelijkheid van beantwoording RPE-vragen

| Onderzoeksvragen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) | | Methodologie: | |
|---|---|---|---|
| | | Documentenstudie en data | Interviews |
| Beleidstheorie en beleidsreconstructie | | | |
| 1 | Welk artikel/deel in beleidsdoorlichting? | Begrotingen Financiën (IX), Jaarplan Belastingdienst, jaarcontracten, Interactiestrategie, Handhavingsstrategie Belastingdienst, rapport ARK Handhavingsbeleid Belastingdienst, Bestedingsplannen, etc | Dienstonderdelen KI&S, P, MKB, CAP en DGBEL/UHB |
| 2 | Wanneer andere onderdelen onderzocht? | | |
| 3 | Wat is aanleiding en actualiteit beleid? | | |
| 4 | Wat is verantwoordelijkheid rijksoverheid? | | |
| 5 | Wat is aard /samenhang ingezette instrumenten? | | |
| Kosten van beleid | | | |
| 6 | Welke uitgaven bij beleid? | Bestedingsplannen, uitgavenmodel, kadernota's, budgetbrieven, gateway reviews, jaarverslagen | C&F en team Uitgavenmodel |
| 7 | Wat is onderbouwing uitgaven? | | |
| Resultaten of effecten dienstverlening | | | |
| 8 | Welke, hoe en waarom zijn evaluaties uitgevoerd? | Jaarrapportages en andere periodieke rapportages, Jaarverslagen, Fiscale Monitor, CKTO's, voortgangsrapportages, diverse klantmetingen, metingen Consumentenbond, metingen Ombudsman, etc | Driehoek (SG/HDFEZ, DGFZ, DGBEL/UHB). Dienstonderdelen KI&S, P, MKB, CAP, Burgergeoriënteerd (Consumentenbond, Ombudsman, sociale raadslieden), Ondernemergeoriënteerd (ZZP Nederland, RB, NOAB, SRA) en benchmark SVB en RVO.nl |
| 9 | Welke beleidsonderdelen niet geëvalueerd? | | |
| 10 | Uitspraken doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk? | | |
| Mate doeltreffendheid en doelmatigheid | | | |
| 11 | Zijn doelen beleid gerealiseerd? | | |
| 12 | Is beleid doeltreffend geweest? | | |
| 13 | Is beleid doelmatig geweest? | | |
| 14 | Hoe doeltreffendheid en doelmatigheid verbeteren? | | |
| 15 | Wat zijn effecten beleidsopties (-20% / 0% / + 20%)? | Uitgavenmodel | |

## 1.5 Werkgroep en begeleidingscommissie

Voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting is een werkgroep en een begeleidingscommissie ingesteld. In de werkgroep zijn vertegenwoordigd de dienstonderdelen KI&S, CAP, P, MKB, C&F, UHB, I&S en FEZ. De werkgroep is maandelijks bijeengekomen, tenzij er geen punten waren ter bespreking. De (leden van de) werkgroep fungeerde als vraagbaak voor informatie, uitleg, cijfers, documenten, te interviewen personen, etc.

De begeleidingscommissie wordt gevormd door de onafhankelijk deskundige, DGFZ, IRF, FEZ, KI&S, P, C&F, UHB, I&S en VT. De begeleidingscommissie bewaakte of de beleidsdoorlichting geschiedt conform de eisen van de RPE.

## 1.6 Leeswijzer

Na dit inleidend hoofdstuk volgt dit rapport de structuur van de volgorde van de beantwoording van de RPE-vragen uit paragraaf 1.2. In onderstaand overzicht is aangegeven in welk hoofdstuk de RPE-vragen beantwoord worden.

HOOFDSTUK 2 Beleidstheorie:

- 1) Welk artikel of onderdeel wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
- 2) Wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
- 3) Wat was de aanleiding voor het beleid en is de aanleiding nog actueel?
- 4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

HOOFDSTUK 3 Beleidsreconstructie:

- 5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

HOOFDSTUK 4 Resultaten / effecten dienstverlening:

- 6) Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- 7) Welke beleidsonderdelen zijn niet geëvalueerd met uitleg over of doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in de toekomst te evalueren is?
- 8) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

HOOFDSTUK 5 Kosten van het beleid:

- 9) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?
- 10) Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

HOOFDSTUK 6 Doeltreffendheid en doelmatigheid:

- 11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- 12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
- 13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- 14) Welke maatregelen verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid?
- 15) Als minder middelen beschikbaar zijn welke beleidsopties zijn er dan?

De rapportage wordt besloten met aanbevelingen in hoofdstuk 7.

# 2 Beleidstheorie

Het opstellen van de beleidstheorie vormt de basis voor de beantwoording van de eerste vier vragen, zoals die vereist zijn conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

1) Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Paragrafen 2.1 tot en met 2.4 behandelen de beleidstheorie. In paragraaf 2.1 wordt uiteengezet hoe de beleidstheorie tot stand is gekomen. Paragraaf 2.2 behandelt de opdracht en doelstellingen van de Belastingdienst, vervolgens komt in paragraaf 2.3 de strategie van de Belastingdienst aan de orde. In paragraaf 2.4 wordt een schematische weergave van de beleidstheorie gepresenteerd en toegelicht. Daarmee geven deze paragrafen antwoord op RPE-vragen 1 tot en met 4. Tot slot biedt paragraaf 2.5 een gedragswetenschappelijke reflectie op de veronderstellingen uit de beleidstheorie.

## 2.1 Achtergrond beleidstheorie

### *2.1.1 Doel opstellen beleidstheorie*

De theorie achter het beleid wordt niet altijd expliciet beschreven in de begroting of andere officiële beleidsstukken. Vaak is de beleidstheorie wel te reconstrueren op basis van beleidsteksten en interviews. Het is daarbij vooral van belang om de achterliggende veronderstellingen over de bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel te doorgronden (waarom zal deze interventie bijdragen aan het doel?).

Met het opstellen van de beleidstheorie beantwoorden wij de volgende vragen:

- Wat zijn de doelstellingen van het beleid?
- Hoe zag het gevoerde beleid eruit?
- Welke beleidsinstrumenten zijn daarbij ingezet?
- Wat is het veronderstelde verband tussen het beleid/beleidsinstrumenten en het behalen van het beleidsdoel?

De beleidstheorie wordt weergegeven in de vorm van een schema of model waarin deze veronderstelde verbanden naar voren komen, zoals een doelenboom of een resultatenketen. (input-output-outcome-impact)[2].

### *2.1.2 Werkwijze opstellen beleidstheorie*

De beleidstheorie is opgesteld door middel van:

1. Het verzamelen van uitspraken die een indicatie geven van de redenen en doelen van het gevoerde beleid en van veronderstelde mechanismen waarop dit beleid is gebaseerd.
   Bronnen hiervoor zijn:
   a. Rijksbegroting
   b. Jaarplannen Belastingdienst
   c. Jaarcontracten
   d. Handhavingsstrategie, Handhavingsbrief, Beleidsstrategie Interactie, Visie op dienstverlening

[2] Onder 'impact' wordt het effect op het uiteindelijke einddoel verstaan. Outcomes zijn tussendoelen op weg naar dat einddoel toe, deze zouden ook 'intermediate outcomes' kunnen worden genoemd.

2. Groeperen van uitspraken en het expliciet formuleren van veronderstellingen die daarin besloten liggen over verbanden tussen beleid en (tussen-)uitkomst (als het beleid is [x], dan leidt dit tot [y]).
3. Integreren in een schematische weergave van het beleid, doelstellingen en hypotheses over verbanden daartussen.
4. Het toetsen van de eerste schematische weergave die hiervan het resultaat was in de werkgroep, in de interviews met de verschillende dienstonderdelen en (schriftelijk) met de begeleidingscommissie.

Op deze wijze en via deze feedback is de schematische weergave en de bijbehorende toelichting opgemaakt en gevalideerd.

## 2.2 Doelstellingen Belastingdienst en permanente opdracht

Een eerste stap is het vaststellen van de doelstellingen van het beleid en de opdracht van de Belastingdienst. Daarbij wordt eerst de algemene doelstelling van het beleidsartikel Belastingen besproken, waarna de permanente opdracht van de Belastingdienst aan bod komt, alsmede de afbakening in het kader van de beleidsdoorlichting. Vervolgens wordt specifieker gekeken naar het beleidsonderdeel Dienstverlening.

### *2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling beleidsartikel 1 van de Begroting IX*

Deze beleidsdoorlichting betreft een onderdeel van beleidsartikel 1 ('Belastingen') uit het hoofdstuk IX ('Financiën en Nationale Schuld') van de Rijksbegroting. De algemene beleidsdoelstelling voor dit beleidsartikel is als volgt gedefinieerd:

*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 zorgen er voor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).*[3]

### *2.2.2 Permanente opdracht*

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het te voeren fiscale beleid en het opstellen van wet- en regelgeving. De Belastingdienst zorgt voor de heffing en inning van de rijksbelastingen en de uitbetaling van toeslagen. De Belastingdienst heeft hiervoor de volgende permanente opdracht:

*De Belastingdienst voert de wet- en regelgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit. In zijn handelen streeft hij naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dienstverlening aan en respect voor burgers en bedrijven zijn aan dat handelen onlosmakelijk verbonden.*

### *2.2.3 Afbakening beleid en beleidsinstrumenten in het kader van deze beleidsdoorlichting*

De algemene doelstelling zoals geformuleerd in beleidsartikel 1 van de Begroting IX bevat zowel de doelstelling voor fiscaal beleid en wetgeving als voor het uitvoerings- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst.

Het handhavingsbeleid van de Belastingdienst bestaat uit drie onderdelen: dienstverlening, massale processen en toezicht en opsporing. Deze activiteiten dragen in onderlinge samenhang bij aan naleving van de regels (compliance):

[3] Bron: Rijksbegroting IX en Jaarplan Belastingdienst, jaren 2015-2019

*De Belastingdienst bevordert compliance 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.*[4]

In figuur 1 zijn de verschillende onderdelen van beleid (zowel wetgeving als handhaving) schematisch weergegeven. Het onderdeel 'Passende dienstverlening' is het onderwerp van deze beleidsdoorlichting en beleidstheorie.

figuur 1 Beleidsonderdelen en -doelen van begrotingsartikel 1 (Belastingen)

*Bron: Goslinga, S., Van der Hel-Van Dijk, L., & Siglé, M. (2014).*[5]

Uiteraard heeft wet- en regelgeving ook invloed op de uitkomsten van het handhavingsbeleid. De invloed van wet- en regelgeving geldt binnen deze beleidstheorie als een externe factor.
Deze beleidsdoorlichting (en dus deze beleidstheorie) gaat over een deel van het uitvoerings- en handhavingsbeleid, namelijk het onderdeel Dienstverlening. Binnen het handhavingsbeleid geldt dat de samenhang met de andere onderdelen van het handhavingsbeleid bepalend is voor de uitkomst. De uitkomsten van het beleid op het onderdeel dienstverlening zullen dus beïnvloed worden door de ontwikkelingen op gebied van toezicht en opsporing en massale processen. Deze ontwikkelingen vallen echter buiten de scope van deze beleidstheorie.[6]

### 2.2.4 Operationele doelstelling Dienstverlening

In de Rijksbegroting in de jaren 2015-2016 werd de volgende operationele doelstelling voor dienstverlening gehanteerd:

*De Belastingdienst bevordert met passende dienstverlening dat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen*.

[4] Bron: Jaarplan 2015, 2016, 2018
[5] Goslinga, S., Van der Hel-Van Dijk, L., & Siglé, M. (2014). Het meten van effecten van het fiscale toezicht. Working paper Belastingdienst. Zie ook: Goslinga, S., Van der Hel-Van Dijk, L., & Siglé, M. (2016). Het meten van effecten van de handhaving door de Belastingdienst. Tijdschrift voor Toezicht, 7, 8-34.
[6] Het beleid op gebied van toezicht en opsporing en massale processen is in 2017 afzonderlijk doorgelicht en blijft in de beleidsdoorlichting dienstverlening buiten beschouwing.

In 2017 werd dit gewijzigd in:

*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.* [7]

## 2.3 Strategie

### 2.3.1 Strategische doelstelling

In het Jaarplan 2019 is de strategische doelstelling van de Belastingdienst als volgt omschreven:

*De Belastingdienst beoogt met zijn strategie het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel uit zichzelf (fiscale) regels naleven (compliance); dat wil zeggen zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst.*

### 2.3.2 Handhavingsstrategie

De strategie van de Belastingdienst is uiteengezet in de Handhavingsstrategie.[8] De handhavingsstrategie beschrijft hoe de Belastingdienst met de inzet van handhavingscapaciteit en middelen het algemene beleidsdoel (compliance) beoogt te realiseren. Zoals ook blijkt uit de strategische doelstelling, streeft de Belastingdienst er niet alleen naar dat burgers en bedrijven fiscale regels naleven, maar ook dat zij dat *uit zichzelf* doen. De compliancedoelstelling omvat dus niet alleen gedrag, maar ook de houding van belastingplichtigen (de bereidheid om belasting te betalen).

### 2.3.3 Handhavingsregie

Centraal in de Handhavingsstrategie staat de notie dat de mix van specifieke activiteiten of handhavingsinstrumenten waar een individuele belastingplichtige of een groep belastingplichtigen mee wordt geconfronteerd van invloed is op de compliance van die belastingplichtigen. De Belastingdienst voert daarom regie op de inzet van activiteiten en instrumenten. Handhavingsregie wordt door de Belastingdienst omschreven als 'het bewust kiezen welke instrumenten, in welke combinatie en met welke diepgang worden ingezet om in een bepaalde situatie gewenst gedrag te ondersteunen dan wel verbetering in het nalevingsgedrag te bereiken.'

Het werken volgens handhavingsregie betekent dat de Belastingdienst op een systematische en gestructureerde manier kijkt naar (groepen van) burgers en bedrijven, en op basis van kennis over (de oorzaken van) hun gedrag bewust keuzes maakt voor de inzet van (een adequate mix aan) handhavingsinstrumenten om compliance te onderhouden en te bevorderen en non-compliance tegen te gaan, gegeven de beschikbare mensen en middelen.

### 2.3.4 Subjecten en gedrag

In de Handhavingsstrategie en de daarin beschreven uitgangspunten voor de handhavingsregie staat het gedrag van subjecten (burgers en bedrijven) centraal. Inzicht in dat gedrag en het beïnvloeden van gedrag vormen de basis om de handhaving op de juiste wijze vorm te geven. Verschillende instrumenten dienen daarbij verschillende doelen, zoals het informeren van burgers en bedrijven bij het ontbreken van kennis, het bevorderen van zelfredzaamheid, het motiveren om regels na te leven en het corrigeren van bewuste niet-naleving.

---

[7] Bron: Rijksbegroting IX, jaren 2017-2019
[8] Belastingdienst (2016), *Handhavingsstrategie*.

De Belastingdienst heeft te maken met verschillende soorten burgers en bedrijven, met verschillende behoeften en verschillende gedragingen bij het naleven van (fiscale) regels. Het totale bestand van burgers en bedrijven wordt daarom opgedeeld in groepen met samenhangende kenmerken (segmenten).

Een belangrijke kanttekening die hierbij gemaakt dient te worden, is dat van de Belastingdienst een bepaald serviceniveau verwacht wordt. Als een burger of bedrijf met een hulpvraag bij de Belastingdienst aanklopt, wordt verwacht dat de Belastingdienst daar een antwoord op formuleert. Dit geldt ook voor gevallen waar de Belastingdienst verwacht dat dienstverlening geen direct effect op de compliancedoelstelling zal hebben. De manier waarop de dienstverlening is ingericht komt dus niet uitsluitend voort uit de verwachte effecten op de compliance, maar wordt deels ook bepaald door het bieden van dienstverlening die hoe dan ook van de Belastingdienst verwacht wordt.

## 2.4 Schematische weergave beleidstheorie en onderbouwing

De schematische weergave in figuur 2 toont op vereenvoudigde wijze de effectketen van input naar einddoel (impact). Na dit schema wordt een toelichting gegeven bij elk van de onderdelen van dit schema.

figuur 2 Schematische weergave beleidstheorie

### 2.4.1 Einddoel/impact

Het einddoel van het handhavingsbeleid is dat burgers en bedrijven uit zichzelf de regels naleven (compliance), zonder (dwingende en kostbare) acties van de Belastingdienst. De compliancedoelstelling omvat dus zowel gedrag als houding.
De Belastingdienst sluit voor de definitie van nalevingsgedrag aan bij de definitie van de OECD. Daarin worden de volgende factoren van compliance onderscheiden:

- Juiste en tijdige registratie.
- Tijdige aangifte.
- Juiste en volledige aangifte.
- Tijdig betalen.

Het houdingsaspect van de compliancedoelstelling kan worden gedefinieerd als de bereidheid om verplichtingen na te komen.

### *2.4.2 Tussendoelen*

Het gedrag van subjecten staat centraal in de handhavingsstrategie. Inzicht in de oorzaken van dat gedrag vormt de basis voor de manier waarop dienstverlening (en andere handhavingsinstrumenten) wordt ingezet. Aan de hand van de strategie kunnen drie factoren onderscheiden worden die bepalend zijn voor het gedrag van subjecten. Deze factoren kunnen gezien worden als tussendoelen van het handhavingsbeleid.

1. **Kennis en vaardigheden om aan verplichtingen te kunnen voldoen**
   Soms willen burgers en bedrijven zich wel aan de regels houden maar vindt het niet-naleven zijn oorsprong in onduidelijkheid van wet- en regelgeving, procedures of communicatie, of missen mensen de vaardigheden om zelfstandig aan hun verplichtingen te kunnen voldoen. Het informeren en ondersteunen kan in deze gevallen bijdragen aan de compliance.

2. **Zo gemakkelijk mogelijk**
   Mensen gedragen zich niet altijd rationeel en kunnen ook door toeval, gemakzucht of gewoonte niet-compliant gedrag vertonen. Het gemakkelijk maken om aan verplichtingen te kunnen voldoen en het wegnemen van mogelijkheden om fouten te maken kunnen in deze gevallen bijdragen aan de compliance. Hulp bij aangifte kan ook bijdragen aan het vergroten van kennis, maar het kan ook gewoon zorgen voor een goede aangifte zonder dat de burger er iets van snapt. Een burger die er niets van snapt, maar wel op de juiste plaats om hulp vraagt, is ook compliant. Bijdrage aan de compliance gebeurt ook proactief, dat wil zeggen dat de Belastingdienst zo wil opereren dat fouten worden voorkomen aan de voorkant in plaats van dat achteraf herstellen nodig is.

3. **Vertrouwen in de Belastingdienst**
   De Belastingdienst is zich er van bewust dat zijn gedrag als organisatie en het gedrag van zijn medewerkers in de handhaving van invloed zijn op het gedrag van burgers en bedrijven en zo de naleving van regels kan beïnvloeden.
   *De veronderstelling is dat vertrouwen in de Belastingdienst cruciaal is om compliance te bereiken. Dat betekent dat het optreden van de Belastingdienst als rechtvaardig, zorgvuldig, geloofwaardig en transparant gezien moet kunnen worden.*

### 2.4.3 Instrumenten/activiteiten

De afzonderlijke instrumenten dragen elk bij aan één of meerdere tussendoelen of een onderdeel van een tussendoel. Aan welk deel van de tussendoelen elk van de instrumenten bijdraagt is lastig op een overzichtelijke manier in een schematische weergave te vatten.

Een onderverdeling van instrumenten is mogelijk naar verschillende factoren:

- Gericht op generiek of specifiek gedrag.
- Massaal/semi-massaal/maatwerk.
- Doelgroep (particulieren/bedrijven/intermediairs).

De volgende instrumenten vallen binnen de voor deze evaluatie gehanteerde definitie van dienstverlening: digitaal (website, social media, portals), belastingtelefoon, online aangiftevoorziening (OLAV), aangiftecampagne IH, brief met machtigingscode, handhavingscommunicatie, vooringevulde aangifte (VIA), balie, hulp bij aangifte (HUBA), smart belafspraken (SBA), correspondentie, Stella, nabestaandenpagina, GWO, samenwerking dienstverleners, fora, intermediairdagen, expertsessies, startersvoorlichting, automatische winstaangifte (AWA), bezwaar, beroep en klachten.

Bijlage 1 geeft een nadere toelichting wat onder deze instrumenten wordt verstaan.

### 2.4.4 Input

Mensen en middelen vormen de input waarmee het dienstverleningsbeleid wordt uitgevoerd. Daarbij is wel een voorwaarde dat er geen complexe of onbegrijpelijke regels moeten worden uitgevoerd of dat processen zo zijn ingericht dat er veel contactmomenten zijn of dat deze foutgevoelig dan wel onbegrijpelijk zijn voor burgers, bedrijven en intermediairs. Ondersteunende middelen, zoals voor ICT, zijn ook onderdeel van de input.

Onderdeel van de handhavingsregie is dat gegeven de beschikbare capaciteit keuzes worden gemaakt voor de inzet van een adequate mix van handhavingsinstrumenten.

### 2.4.5 Externe factoren

De dienstverlening van de Belastingdienst is niet de enige factor die effect heeft op de realisatie van de doelstelling en tussendoelen. Ook andere zaken hebben hier invloed op. Binnen deze beleidstheorie worden deze factoren beschouwd als externe factoren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Handhavingsinstrumenten van de Belastingdienst die buiten de scope van dienstverlening vallen (massale processen en toezicht en opsporing).
- Complexiteit van wet- en regelgeving.
- De economische situatie. In tijden van economische voorspoed kunnen mensen meer geneigd zijn om belasting te betalen.

### 2.4.6 Neveneffecten

Naast de beoogde effecten van het beleid, kan het beleid ook onvoorziene neveneffecten tot gevolg hebben. Bij het opstellen en evalueren van beleid is het van belang ook oog te hebben voor eventuele neveneffecten. Een voorbeeld van een neveneffect zou kunnen zijn:

- Als er in de communicatie veel aandacht wordt besteed aan één onderdeel van de aangifte, kan dat er toe leiden dat belastingplichtigen – bewust of onbewust - minder aandacht hebben voor andere onderdelen.

## 2.5 Gedragswetenschappelijke reflectie op de beleidstheorie

Uit de beschrijving van de beleidstheorie, schematisch weergegeven in figuur 2, kunnen vier observaties worden afgeleid die tot de volgende veronderstellingen leiden:

1. Er is een positief oorzakelijk verband tussen kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen enerzijds en compliance in gedrag anderzijds en tussen compliance in houding en compliance in gedrag.
2. De werking van de dienstverleningsinstrumenten draagt bij aan het vergroten of verbeteren van kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen en compliance in houding.
3. De werking van de dienstverleningsinstrumenten kan leiden tot neveneffecten.
4. Compliance in gedrag en in houding worden ook door externe factoren beïnvloed, zoals de uit te voeren wet- en regelgeving.

Deze paragraaf reflecteert vanuit gedragswetenschappelijk oogpunt op deze uit de beleidstheorie afgeleide veronderstellingen.

**Veronderstelling 1: Er is een positief oorzakelijk verband tussen kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen enerzijds en compliance in gedrag anderzijds en tussen compliance in houding en compliance in gedrag.**
Kijkend naar de beleidstheorie zelf is de compliancestrategie die de Belastingdienst nastreeft met zijn dienstverleningsinstrumenten in ieder geval te duiden vanuit cognitief psychologische theorieën. Deze theorieën trachten te verklaren hoe mensen beslissingen nemen. Een theorie die zich daar al vele decennia mee bezighoudt, is de zogenaamde dual processing theory. Deze theorie beschrijft twee min of meer concurrerende, neurologische denkprocessen:
*Proces 1*: een snel, automatisch, meer op intuïtie gedreven denkproces;
*Proces 2*: een langzaam, delibererend, op rationeel redeneren gebaseerd denkproces.

De dual processing theory kent verschillende toepassingsgebieden[9] van criminologie en gezondheid tot betaalgedrag en verkiezingen[10] maar er zijn ook voorbeelden op het gebied van recht, daaronder fiscaal recht.[11] En ondanks dat tot op heden niet goed begrepen wordt hoe deze systemen met elkaar interacteren en hoe deze precies te beïnvloeden zijn[12], wordt aangenomen dat mensen meer de neiging hebben om bij beslissingen gebruik te maken van proces 1, zelfs als ze over de nodige kennis en vaardigheden beschikken. Vooral omdat gebruik maken van proces 1 minder energie kost, je hoeft er minder moeite voor te doen.

Het uitgangspunt dat er twee manieren van denken zijn, is goed herkenbaar in de inzet van de dienstverleningsinstrumenten van de Belastingdienst, waarbij de focus niet alleen ligt op vergroten van kennis en vaardigheden, maar zeer zeker ook op gemak en vertrouwen.

In hoeverre de Belastingdienst met deze strategie gedrag ook werkelijk kan sturen, hangt echter ook af van andere factoren dan enkel de manier hoe intuïtief mensen denken of welke rationele kennis zij hebben. Neem bijvoorbeeld persoonlijke omstandigheden. Deze kunnen dusdanig stressvol zijn, dat voornemens (tijdelijk) niet

[9] Zie bijvoorbeeld: The World Bank. (2015). Mind, society, and behavior. In: *World Development Report*. Washington, DC.
[10] Pennycook, G. (2018). A perspective on the theoretical foundation of dual-process models. In: *Dual Process Theory 2.0* (Vol. 1, pp. 5–27). https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004
[11] Brooks-Gordon, B., & Freeman, M. (2006). Law and Psychology: Issues for Today. *Law and Psychology, 9*, 1–9. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199211395.003.0001
[12] De Neys, W. (2018). Dual process theory 2.0. In: *Dual Process Theory 2.0*. https://doi.org/10.4324/9781315204550

worden gevolgd door het gedrag dat men zelf nastreeft of dat door de overheid wordt nagestreefd.[13] Een andere belangrijke factor is ook de sociale omgeving en de sociale norm in die omgeving.[14] Wat vinden anderen van op tijd en volledig belasting betalen?

Daarnaast, en wellicht nog belangrijker, de twee verschillende denkprocessen hangen samen. Dat geldt zo bekeken ook voor de factoren kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen en houding. Door hun onderlinge samenhang kan bijvoorbeeld een hoge kennis van fiscaliteit en de positieve invloed die dit volgens de beleidstheorie zou moeten hebben op gedrag, gemitigeerd of misschien zelfs wel teniet gedaan worden door ervaringen die het vertrouwen beschadigen. Zo kan bijvoorbeeld de ervaren procedurele (on)rechtvaardigheid bij de wijze waarop handhavingsinstrumenten als betalingsregelingen worden ingezet, van (negatieve) invloed zijn op compliance.[15]
De oorzaken die zorgen voor verschillen tussen intentie en daadwerkelijk gedrag komen aan bod in de theory of reasoned action[16] en voortbouwend daarop de theory of planned behavior[17] en de reasoned action approach (zie figuur 3). [18]
Deze veel beproefde en veel bediscussieerde sociaal-psychologische theorieën stellen tal van factoren voor die van invloed zijn op intenties voor het daaropvolgende gedrag. Maar er worden ook factoren voorgesteld die los van intentie van invloed zijn (in dit geval modererend) op gedrag. In de reasoned action approach gaat het bij deze factoren om de mate van 'perceived behavioral control' (in hoeverre men iets denkt te kunnen, al dan niet zelfstandig), vaardigheden, talent en omgevingsfactoren. Denk bij het laatste bijvoorbeeld aan het al dan niet onverwacht dicht zijn van een gebouw of het offline zijn van een website.

figuur 3 Reasoned Action Approach

*Bron: Fishbein en Ajzen (2010)*

Terugkomend op de eerste veronderstelling, er is dus zeker een relatie tussen houding en gedrag, waarbij houding beïnvloed wordt door kennis en vaardigheden en het

[13] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen, een realistisch perpectief op redzaamheid*. Den Haag.
[14] Borland, R. (2014). Understanding hard to maintain behaviour change: A dual process approach. In: *Understanding Hard to Maintain Behaviour Change*. https://doi.org/10.1002/9781118572894
[15] Zie bijvoorbeeld: Gribnau, H. (2008). Belastingmoraal en compliance: Het belang van legitimiteit van de Belastingdienst. *Weekblad Voor Fiscaal Recht, 137*(6790), 1325–1336.
[16] Fishbein, M., & Ajzen, I. (1975). Belief, attitude, intention and behavior: An introduction to theory and research. Reading, MA: Addison Wesley.
[17] Ajzen, I. (1985). From intention to actions: A theory of planned behavior. In: J. Kuhl & J. Bechmann (Eds), Action Control: From Cognitions to Behavior, pp. 11-39. New York: Springer-Verlag.
[18] Fishbein, M., & Ajzen, I. (2010). Predicting and changing behavior: The reasoned action approach. New York: Taylor & Francis.

gemak en vertrouwen waarin men iets doet. Maar die relatie is niet volledig, in meerdere gevallen niet ijzersterk of niet eenduidig en hoeft niet in alle gevallen positief te zijn. Er zijn altijd vele factoren in het spel die maken dat iemand iets niet doet, ondanks iemands houding of intentie om dat wel te gaan doen. In hoeverre alle factoren zich laten beïnvloeden door de Belastingdienst en in welke mate dat dan weer doorwerkt op compliance in houding en uiteindelijk gedrag, is door alle complexiteit niet eenvoudig te voorspellen, laat staan eenvoudig te sturen. Maar het is zeker niet onmogelijk.

Beredeneerd vanuit de hierboven aangehaalde sociaal en cognitief psychologische theorieën, is het van belang dat de dienstverleningsinstrumenten die de Belastingdienst aanbiedt passen bij de vaardigheden van mensen (actual control). Bijvoorbeeld digitale, bureaucratische en leesvaardigheden. Ook gaat het erom dat deze geen of zo min mogelijk afbreuk doen aan redzaamheid en zelfredzaamheid (perceived behavioral control) en dat ze goed bereikbaar zijn (actual control). Ook moet voortdurend helder zijn dat de Belastingdienst een betrouwbare partner is. Al is het maar omdat het beschamen van vertrouwen zijn terugslag heeft op gedragsovertuigingen en normatieve opvattingen (de verschillende 'beliefs') die uiteindelijk weer negatief kunnen doorwerken in de intentie.

Door diensten te ontwikkelen vanuit het gebruikersperspectief en met vertegenwoordigers van allerlei doelgroepen erbij, wordt de kans verhoogd dat dienstverlening aansluit op vaardigheden van mensen zonder hun redzaamheid of zelfredzaamheid aan te tasten. Daarvoor bestaan zeer veel methoden. Het zou te ver voeren om deze allemaal te benoemen. Deze methoden worden gehanteerd door zogenaamde User eXperience (UX) deskundigen en interactiondesigners in onder meer designlabs en fieldlabs. Het bedrijfsleven maakt zeer veel gebruik van deze manieren van werken. De Belastingdienst heeft al UX-expertise in huis, maar zou hier nog meer mee kunnen doen. Een actueel voorbeeld van deze manier van werken is toegepast bij de zogenaamde CoronaMelder van het Ministerie van VWS. Een applicatie waar ook enkele experts van de Belastingdienst verdienstelijk aan hebben meegewerkt. De kennis is dus deels al aanwezig bij de Belastingdienst, maar nut en noodzaak van deze manier van werken zou nog sterker omarmd mogen worden.

**Veronderstelling 2: de werking van de dienstverleningsinstrumenten draagt bij aan het vergroten of verbeteren van kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen en compliance in houding.**

Het is uiteraard zo, dat dienstverleningsinstrumenten beoogde effecten kunnen sorteren, in dezen het vergroten of verbeteren van kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen en houding. De vraag daarbij is wel, net als bij het vorige punt, in hoeverre andere factoren een rol spelen bij het versterken of verzwakken van de werking van de instrumenten. De informatie die verstrekt wordt, kan bijvoorbeeld helemaal juist zijn. Of de kennis bij iemand daardoor voldoende verhoogd wordt, hangt echter mede af van persoonsgebonden sociaal-economische en sociaal-culturele factoren als opleidingsniveau, leesvaardigheid, digitale informatievaardigheden (in geval van digitale dienstverlening) en bureaucratische vaardigheden.

Hoe dan ook, bij de Belastingdienst zitten hier de 'knoppen om aan te draaien', 'knoppen' waarop middelen gericht meer of minder worden ingezet. Het gaat om 'knoppen' als het schrijven en aanbieden van teksten op taalniveau B2 en bijvoorbeeld het verstrekken van informatie op enkel het relevante moment. Denk daarbij aan een fiscaal moment als overlijden. Gebeurt het verstrekken van informatie gekoppeld aan

het juiste moment en op het juiste taalniveau, dan is de kans groter dat kennis over de bijbehorende verplichtingen niet of minder snel weer vergeten wordt.

Ook bij een telefoondienst als de Belastingtelefoon zitten 'knoppen om aan te draaien'. Als de bezetting van de Belastingtelefoon van kwalitatief en kwantitatief hoog niveau is, zijn er geen lange wachttijden en is de kans dat je een goed antwoord krijgt groter dan bij een kwalitatief en kwantitatief lage bezetting. Het ligt voor de hand dat in de eerste situatie bellers meer tevreden zijn dan in de tweede situatie. Een bezetting van kwalitatief en kwantitatief hoger niveau vereist echter ook meer middelen, waardoor ook bedrijfseconomische afwegingen hierbij een rol spelen.

Bij deze tweede veronderstelling valt ook op dat er in relatieve termen over het effect op de tussendoelen wordt gesproken. Het gaat om groter, minder, hoger of toenemend. Strikt gesproken is bij een toename van 1% van de werking van het effect al sprake van een verbetering. Maar het is uiteraard de vraag bij welke mate van verandering in de werking op bijvoorbeeld kennis daadwerkelijk een effect wordt gesorteerd op compliance in gedrag en houding. Onder de streep is het wel zo, dat kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen en houding rechtstreeks beïnvloedbaar zijn via de werking van de dienstverleningsinstrumenten. Dit effect blijft natuurlijk heel relatief en hangt sterk af van de investeringsomvang.

**Veronderstelling 3: De werking van de dienstverleningsinstrumenten kan leiden tot neveneffecten.**
Inderdaad kennen dienstverleningsinstrumenten altijd neveneffecten. Vaak komt dat door de wijze waarop de instrumenten zijn vormgegeven (zie eerste veronderstelling). Als de dienstverleningsinstrumenten bijvoorbeeld langs of via digitale kanalen worden vormgegeven, dan kan dat onder omstandigheden leiden tot effecten als verminderen van iemands zelfredzaamheid, verminderen van iemands redzaamheid en over het hoofd zien van belangrijke juridisch bindende berichten zoals betalingsherinneringen of aanmaningen:

*Zelfredzaamheid, waarmee in deze wordt bedoeld het vermogen om voor jezelf te zorgen en zelfstandig problemen op te lossen*: deze kan onder druk komen te staan als iemand niet of niet goed in staat is om met dienstverleningsinstrumenten om te gaan. Denk aan minder digitaalvaardige mensen die digitaal aangifte moeten doen. Zij kunnen hier niet zelf voor zorgen, maar moeten dan een beroep doen op andere mensen om de digitale aangifte voor hen te doen. Ze raken zo hun zelfredzaamheid kwijt.[19]

*Redzaamheid, waarmee in deze wordt bedoeld het vermogen om te zorgen dat je je problemen oplost al dan niet met hulp van een ander*: een groep mensen die door digitalisering hulp moet zoeken bij anderen, heeft deze hulp niet altijd voor handen. Natuurlijk kunnen mensen een beroep doen op formele hulpstructuren als belastingconsulenten, vakbonden of de Belastingdienst zelf (HUBA), maar niet iedereen doet dat, wil dat of kan dat.[20] Deze mensen kunnen dus niet met hulp van anderen digitaal aangifte doen en zelf kunnen ze het ook niet.

*Over het hoofd zien*: Er worden dagelijks immens veel digitale berichten en notificaties van die berichten naar mensen verstuurd. Daarmee moeten berichten van de overheid

[19] Ebbers, W., & Pieterson, W. (2017). *Daar gaat een blauwe envelop*, *5e deelrapportage* (University of Twente, ed.). Enschede.
[20] Ebbers, W., de Graaf, M., & Pieterson, W. (2016). *Daar gaat een blauwe envelop, 2e deelrapportage - telefonische enquête*. Enschede: University of Twente.

zoals ze bijvoorbeeld worden verspreid via de Berichtenbox van MijnOverheid mee concurreren om aandacht krijgen. Dat gaat lang niet altijd goed, ook niet als er gebruik wordt gemaakt van een speciale notificatie-oplossing: "Van de drie miljoen gebruikers van de Berichtenbox-app, waarop het Rijk en andere overheden post naar burgers kunnen verzenden, opent een groot deel de post niet binnen zes weken".[21]

Een manier om neveneffecten op de radar te krijgen, is bijvoorbeeld door het inrichten van een cliëntenraad, zoals SVB en UWV dat doen. Daarin geven vertegenwoordigers van klanten van de SVB en UWV gevraagd en ongevraagd hun oordeel en advies over het reilen en zeilen van de dienstverlening van de betreffende organisaties. RVO benut het klantenpanel ook om tevredenheid te meten. Bij de Belastingdienst zou een dergelijke raad zich kunnen richten op de groep particulieren. De doelgroep ondernemers is via de fora voor intermediairs al structureel vertegenwoordigd. Voor de doelgroep particulieren bestaat al wel een online community, de leden hiervan geven over specifieke onderwerpen op verzoek van de Belastingdienst hun mening. Het aspect van ongevraagd advies geven ontbreekt hierin. De kwalitatieve informatie die dit oplevert, zou bijvoorbeeld via de Fiscale Monitor kwantitatief en nationaal getoetst kunnen worden.

**Veronderstelling 4: compliance in gedrag en houding staat ook onder invloed van de uit te voeren wet- en regelgeving als externe factor.**
Deze veronderstelling volgt deels uit de afgebeelde beleidstheorie, maar deels ook uit de strategische documenten van de Belastingdienst[22]; de invloed van wet- en regelgeving op compliance. Hoe strak zijn bijvoorbeeld de betalingstermijnen? Zijn die zo strak, dat bijvoorbeeld ondernemers of particulieren in de problemen komen? Dat kan niet de bedoeling zijn. De Belastingdienst houdt daar dan ook rekening mee en heeft bijvoorbeeld ruimere betaaltermijnen dan het bedrijfsleven. Ook dat is een manier van het beïnvloeden van compliance, maar dan niet via dienstverlening maar via regelgeving. Een mooi sprekend voorbeeld daarvan zagen we bij het uitbreken van de COVID19-crisis. Bedrijven kwamen zwaar in de problemen en werden langs de weg van regelgeving geholpen, door de betalingstermijnen nog verder te verruimen.

Maar ook geldt dat complexe regelgeving compliance lastig maakt. Hoe meer complex regelgeving is, hoe lastiger het wordt om in eenvoudige taal uit te leggen wat particulieren of ondernemers moeten doen. Niet voor niets is er dan ook een markt voor belastingconsulenten. Maar dat kan niet iedereen zich veroorloven. En door die groep die zich dat niet kan veroorloven, kunnen dan fouten gemaakt worden, hoe goed je het ook probeert uit te leggen.

Al vaker is gevraagd om vereenvoudiging van belastingwet- en regelgeving. Eén van de redenen daarvoor is dat het steeds moelijker wordt voor informatiesystemen om de belastingwet- en regelgeving uitvoerbaar te houden. Daar komt dus nog een reden bij, namelijk om redenen van het zich kunnen of willen houden aan de regels. Hoe eenvoudiger die zijn, hoe beter deze voor iedereen zijn te begrijpen of begrijpelijk te maken zijn. Dus ook effectiviteit van dienstverlening op compliance is gebaat bij vereenvoudiging van belastingwet- en regelgeving.

---

[21] Binnenlands Bestuur, 29 juni 2020. *Berichtenbox matig gelezen*. https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/berichtenbox-matig-gelezen.13712282.lynkx
[22] Zoals de *Handhavingstrategie* (Belastingdienst, 2017).

# 3 Beleidsreconstructie dienstverlening 2015-2019

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste beleidsontwikkelingen in de periode 2015-2019. Daarmee wordt RPE-vraag 5 beantwoord:

5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Paragraaf 3.1 geeft een algemeen beeld van de beleidsontwikkelingen bij de Belastingdienst, die (deels) de dienstverlening geraakt hebben. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de wijzigingen in de governance in de periode 2015-2019. Tot slot gaat paragraaf 3.3 in op de ontwikkelingen bij afzonderlijke dienstverleningsinstrumenten.

## 3.1 Beleidsontwikkelingen

In 2015 werd een start gemaakt met de uitvoering van de Investeringsagenda van de Belastingdienst[23]. De Investeringsagenda vormde een uitwerking van de Brede Agenda Belastingdienst[24], die beoogde de Belastingdienst beter, goedkoper en beheersbaarder te maken. Tegenover de investeringen die nodig waren voor de uitvoering van de Investeringsagenda stond een verwachte werkpakketreductie, die gepaard zou gaan met de uitstroom van 5.000 fte. Voor deze geplande uitstroom is een vertrekregeling opgezet. Tegenover de uitstroom stond de geplande instroom van 1.500 fte in nieuwe functies, waarmee een netto krimp van 3.500 fte gerealiseerd zou worden.

Op het gebied van interactie met de burger werd in de Investeringsagenda ingezet op het voorkomen van vermijdbare interactie. Veel interactie kwam voort uit brieven die de Belastingdienst zelf stuurde, of door statusvragen van belastingplichtigen. De vermijdbare interactie diende te worden teruggedrongen door minder en begrijpelijker brieven te versturen en te zorgen voor het delen van de informatiepositie. Investeringen in ICT en inzet op digitalisering speelden hierin een belangrijke rol. Dit sloot aan op de al voor 2015 geldende nadruk op het digitale kanaal als voorkeurskanaal ('Digitaal, tenzij'). Eind 2015 werd in dit kader de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Wet EBV) ingevoerd. Op grond van de Wet EBV worden in beginsel alle (formele) berichten uitsluitend elektronisch verzonden, tenzij deze bij ministeriële regeling zijn uitgezonderd. De meeste berichten van de Belastingdienst zijn vooralsnog uitgezonderd van uitsluitend elektronische verzending.[25] Dit betekent dat de Belastingdienst veel berichten dubbel verstuurt: zowel op papier als elektronisch.

De resultaten van de Investeringsagenda bleven achter bij het beoogde tempo. Dit heeft in 2017 geleid tot herijking van de Investeringsagenda. De herijking concentreerde zich op het oplossen van grote inefficiënties, zowel voor burgers en bedrijven als intern binnen de Belastingdienst, en het aanpakken van verouderde ICT-voorzieningen in de primaire processen van belastingen. Terwijl de vernieuwing en bijbehorende werkpakketreductie trager verliep dan gehoopt, bleven de geplande bezuinigingen staan en vond uitstroom van personeel in het kader van de vertrekregeling wel plaats. Daardoor ontstond er een tekort aan personeel. Bovendien ontstond er een kwalitatieve personele disbalans: meer hoger opgeleide medewerkers

[23] Kamerstuk 31 066, nr. 236
[24] Kamerstuk 31 066, nr. 201
[25] De Belastingdienst vooralsnog alleen voorschotbeschikkingen Toeslagen uitsluitend digitaal aan de 5,6 miljoen toeslaggerechtigden

maakten gebruik van de vertrekregeling terwijl het doel van de Investeringsagenda was de verhouding hoger versus lager opgeleid personeel te verschuiven naar meer hoger gekwalificeerde medewerkers.

## 3.2 Governance

Van belang in het kader van de dienstverlening is ook dat eind 2017 ten aanzien van de Belastingdienst gestart is met aansturing door middel van het rijksbreed toegepaste driehoeksmodel, bestaande uit de Secretaris-Generaal Financiën (in de rol van eigenaar), de Directeur-Generaal Fiscale Zaken (in de rol van opdrachtgever) en de Directeur-Generaal Belastingdienst (in de rol van opdrachtnemer).
In de Startnotitie driehoeksoverleg Belastingdienst d.d. 29 november 2017 worden de verantwoordelijkheden van de deelnemers van de Driehoek aangegeven:

- Eigenaar: zorg dragen voor de inrichting en het faciliteren van de Driehoek, het bewaken van de continuïteit en de doelmatigheid van de Belastingdienst op lange termijn, het beoordelen van het jaarplan en het bevorderen van de totstandkoming van de noodzakelijke sturingsinformatie.
- Opdrachtgever: jaarlijks opstellen van een prioriteitenbrief met daarin de beleidsprioriteiten voor het daaropvolgende jaar, het beoordelen van het jaarplan van de Belastingdienst op deze beleidsprioriteiten en het vertalen van beleid naar te realiseren resultaten en bijpassende indicatoren.
- Opdrachtnemer: verantwoordelijk voor de bestendigheid van de interne organisatie, het efficiënt uitvoering geven aan de door de opdrachtgever opgestelde fiscale wet- en regelgeving binnen de toegewezen (onder meer budgettaire en juridische) kaders, het doelmatig en rechtmatig uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever en de eigenaar en het afleggen van verantwoording hierover.

In 2017 werd binnen de Belastingdienst de Topstructuur ingevoerd als nieuw organisatiemodel. Binnen de Topstructuur worden uitvoeringsbeleid (kaderstelling), uitvoering en ondersteunende diensten van elkaar gescheiden. Binnen de Topstructuur worden drie sturingsprincipes onderscheiden: lijnsturing (hiërarchisch), ketensturing en sturing in de driehoek kaderstelling – uitvoering – ondersteuning. In de Keten Interactie vindt besluitvorming plaats over de doorontwikkeling van het dienstverleningsinstrumentarium. De directie KI&S is daarbij ketenverantwoordelijk voor de Keten Interactie, de uitvoering van ketenactiviteiten is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke directies.

## 3.3 Ontwikkelingen per dienstonderdeel

Samenvattend zijn de volgende aspecten van het dienstverleningsbeleid in de periode 2015-2019 zichtbaar:

- Verdergaande inzet op digitale dienstverlening.
- Inzet op doelmatiger dienstverlening, door:
  - vermijdbare interactie te voorkomen
  - actief te sturen naar goedkopere kanalen
  - (extra) in te zetten op samenwerking met intermediairs en maatschappelijk dienstverleners.
- Door proactief te handelen wordt de vraag naar dienstverlening zo veel mogelijk voorkomen
- Er wordt actief ingezet op het ontzorgen van belastingplichtigen, door het voor hen zo gemakkelijk mogelijk te maken om aan hun verplichtingen te voldoen.
- Inrichting en functioneren van de driehoek.

Hierna wordt per dienstonderdeel ingegaan op de veranderingen in de periode 2015-2019.

### 3.3.1 Klantinteractie & -services (KI&S)

Dienstonderdeel KI&S is gevormd rond 2015 en bestaat uit de onderdelen Centrale Functies, Belastingtelefoon[26], Digitaal en Kanaal en Ketenregie. KI&S is verantwoordelijk voor heldere actuele informatie en massale (persoonsgebonden en niet-persoonsgebonden) klantinteractie via de kanalen website, social media, portals, Belastingtelefoon en de redactie van berichten (brieven en digitale berichten).

***Digitaal***

In 2015 lag de focus op het verbeteren van online dienstverlening. In de periode 2015-2019 hebben er met name in de online kanalen sterke ontwikkelingen plaatsgevonden:

- De website is opnieuw opgezet, meer vanuit het perspectief van burgers en bedrijven: het bieden van handelingsperspectief en meer nadruk op begrijpelijkheid.
- De zoekfunctie is verbeterd.
- Er zijn feedbackfunctionaliteiten toegevoegd aan de website.
- De portalen zijn ontwikkeld, inclusief de Online AangifteVoorziening (OLAV).
- De VIA is verder ontwikkeld.
- De aangifte app is ontwikkeld.
- In 2018 is gestart met de ontwikkeling van een Generiek Portaal.
- In 2014 is de Belastingdienst begonnen met het aanbieden van dienstverlening via sociale media. Aanvankelijk was dat alleen via Twitter, inmiddels gebeurt dat ook via LinkedIn en Facebook en sinds kort via Instagram. Er worden zowel op eigen initiatief als in antwoord op vragen berichten geplaatst op sociale media. Persoonsgebonden informatie wordt niet via sociale media gedeeld.

Het gebruik van de digitale kanalen is in de periode 2015-2019 sterk toegenomen.

***BelastingTelefoon***

In de jaren 2015-2016 is er sprake geweest van een afname van het aantal telefoontjes, van ca. 15,5 miljoen naar 10 tot 11 miljoen. Er is in die jaren bewust ingezet op vermindering van de vraag, door minder naar telefonie te verwijzen op de website en in brieven. De verdere ontwikkeling van de website en portalen heeft in sterke mate bijgedragen aan de vermindering van de vraag bij de BelastingTelefoon. Ook is getracht onnodige telefoontjes zoveel mogelijk te voorkomen door brieven begrijpelijker te maken, zodat die minder aanleiding gaven om te bellen. Vanaf 2017 is het kanaal telefonie heringericht met meer specialistenteams. Er zijn kleinere teams met specialismen gevormd, met de bedoeling burgers, bedrijven en intermediairs beter van antwoorden te kunnen voorzien.
Naast inbound bellen (burger, bedrijf of intermediair belt de Belastingdienst) is de afgelopen jaren ook gestart met outbound bellen. Daarbij belt de Belastingdienst zelf burgers of bedrijven op om proactief (mogelijke) problemen te kunnen oplossen of om problemen te voorkomen.

De effecten van de achterblijvende vernieuwingen en de bezuinigingen op personeel (zie paragraaf 3.1) zijn bij de BelastingTelefoon sterk merkbaar geweest, met gevolgen voor de bereikbaarheid en de werkdruk op het personeel. De problemen bij de Belastingtelefoon hebben ook geleid tot veel negatieve publiciteit in de media en het publieke debat. Deze ontwikkelingen zijn ook zichtbaar in de prestatie-indicatoren die in hoofdstuk 4 nader worden besproken.

[26] De BelastingTelefoon is onderdeel van KI&S, dit betekent echter niet dat andere dienstonderdelen geen telefonisch contact hebben. Er wordt ook veel gebeld door en met medewerkers van P, MKB en CAP.

### 3.3.2 Particulieren

De ontwikkelingen bij het dienstonderdeel Particulieren zijn in de periode 2015-2019 met name bepaald door de focus op doelmatigheid en verdergaande digitalisering. Dit heeft geleid tot het actief sturen richting bepaalde kanalen en een verschuiving van werkzaamheden richting maatschappelijk dienstverleners.

#### *Balies*

Het aantal baliebezoeken is in de periode 2015-2019 sterk afgenomen, een trend die ook in de periode voor 2015 al zichtbaar was. Het aantal baliebezoeken is in de afgelopen 10 jaar van circa 650.000 gedaald tot ca. 50.000. Door het invoeren van baliebezoek op afspraak (al voor 2015) moeten mensen telefonisch een afspraak maken voor een bezoek aan de balie. In veel gevallen blijkt dat men tijdens dit telefonische contact al geholpen kan worden. Naast ondersteuning per telefoon speelden ook toegenomen digitale ondersteuning en ondersteuning door maatschappelijk dienstverleners een rol in de vermindering van het aantal baliebezoeken. Met het baliebezoek op afspraak en vermindering van het aantal locaties van belastingkantoren is beoogd te besparen op hulp aan balies voor groepen die ook op een andere manier bediend kunnen worden, vanuit de gedachte dat hiermee middelen vrij zouden komen om kwetsbare groepen nog beter te kunnen helpen.

#### *Hulp bij aangifte (HUBA)*

Tijdens de aangiftecampagne IH wordt onder regie van de directie Particulieren hulp tijdens de aangiftecampagne IH verzorgd. Belastingplichtigen kunnen voor hulp naar een kantoor van de Belastingdienst of naar bijvoorbeeld een vak- of ouderenbond waarmee wordt samengewerkt. De inzet van HUBA neemt sinds 2012 af, in recente jaren vindt dergelijke hulp vaker plaats door maatschappelijk dienstverleners (die daarbij ondersteund worden door de Belastingdienst). Ook de introductie van de Online Aangiftevoorziening en de aangifte-app hebben er voor gezorgd dat steeds meer mensen zelfstandig aangifte kunnen doen, eventueel geholpen door bekenden.

#### *Ondersteuning maatschappelijke dienstverleners en samenwerking bibliotheken*

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren actief ingezet op de ondersteuning van maatschappelijk dienstverleners die minder zelfredzame burgers helpen met het zaken doen met de Belastingdienst. Ondersteuning van dienstverleners vindt plaats door middel van informatie en hulp via onder andere het online Kennisnetwerk en een convenant met de Koninklijke Bibliotheek om bibliotheken als locatie te gebruiken voor hulp aan belastingplichtigen.

#### *Stella*

Met de Stella-aanpak worden complexe zaken behandeld, waar vaak meer dan één probleem speelt.[27] De aandacht voor Stella's neemt toe als er meer aandacht is voor schuldenproblematiek e.d. Het lijkt er de laatste jaren op dat de schuldenproblematiek toeneemt. Sinds 2018-2019 is de Stella-aanpak meer gecentraliseerd georganiseerd.

[27] In dergelijke zaken spelen vaak ook toeslagen een rol, waardoor de Stella-aanpak veelal een gezamenlijke inspanning van Particulieren en Toeslagen betreft.

***Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen (GWO)***
Op het gebied van Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen (GWO) sluiten medewerkers van de Belastingdienst/Particulieren aan bij Euregio-initiatieven van waaruit activiteiten worden ontplooid om burgers en bedrijven te ondersteunen bij het grensoverschrijdend werken en ondernemen.

### *3.3.3 MKB*

Voor de doelgroep MKB vindt alle dienstverlening - op een zeer kleine groep na - digitaal en via de telefoon plaats. Ondernemers en Fiscaal Dienstverleners worden geacht in staat te zijn gebruik te maken van digitale kanalen en zijn daartoe ook wettelijk verplicht. In algemene zin is het beleid voor de doelgroep MKB in de afgelopen 5 jaar opgeschoven naar een meer proactieve benadering. Waar mogelijke knelpunten worden gesignaleerd, wordt al vooraf contact gezocht met de betreffende doelgroepen om problemen voor te zijn.

***FD-aanpak fora, expertsessies en intermediairdagen***
In de periode 2015-2019 is sterk ingezet op het ondersteunen van Fiscaal Dienstverleners als intermediairs tussen MKB-ondernemers en de Belastingdienst. De FD-aanpak stond in 2015 nog in de kinderschoenen. Daar zijn de afgelopen jaren grote stappen in gemaakt. Er is vooral meer aandacht gekomen voor de vraag waar de klant behoefte aan heeft en hoe de Belastingdienst daarin kan voorzien. Bovendien is de Belastingdienst de laatste jaren veel meer zelf actief contact gaan zoeken, om problemen voor te zijn. Op elke locatie van het dienstonderdeel MKB zijn FD-teams werkzaam, die actief de relatie met Fiscaal Dienstverleners onderhouden. Zoals gezegd is er veel aandacht voor het in beeld krijgen van de onderwerpen waar de doelgroep veel problemen mee ervaart. Deze onderwerpen krijgen dan de aandacht via de online Fora (Forum Fiscaal Dienstverleners, Forum Salaris Administratie, Forum Horizontaal Toezicht FD), in expertsessies en op intermediairdagen.

***Startersvoorlichting***
De Startersvoorlichting is op een andere, minder arbeidsintensieve manier vormgegeven door hierin samenwerking te zoeken met de Kamers van Koophandel.

***Pilot automatische winstaangifte***
Er loopt momenteel een pilot met Automatische WinstAangifte (AWA). Daaruit is al wel gebleken dat er het nodige werk te doen is om ervoor te zorgen dat de administratie van ondernemers van een voldoende niveau is om van AWA gebruik te kunnen maken.

### *3.3.4 Centraal Administratieve Processen (CAP)*

Per 1 januari 2017 zijn de dienstonderdelen verantwoordelijk voor de (semi-) massale processen (Centrale Administratie en Semi Massale Processen) ondergebracht onder het nieuwe bedrijfsonderdeel Centrale Administratieve Processen (CAP). Onder CAP kunnen drie verschillende clusters onderscheiden worden namelijk Inning, Gegevens en Heffen.

Het cluster Inning zorgt voor inning van belastingen, uitbetaling van toeslagen en massale invordering. Uiteindelijk is in 2016 het werk van de dertien regionale incassocentra (RICs) volledig geconcentreerd op drie locaties van het landelijk incassocentrum (LIC).

Het cluster Gegevens heeft een rol bij de handhaving door inwinnen, beheren en beschikbaar stellen van gegevens, bijvoorbeeld ten behoeve van de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA) en als contra-informatie in het toezicht. Bij het cluster Heffen zijn de werkzaamheden geconcentreerd voor het beheer van de systemen, voor de uitvalbehandeling, de voorbereiding en ondersteuning van toezicht werkzaamheden en de uitvoering van massaal toezicht. Het betreft processen als het massaal geautomatiseerd verwerken en ontvangen van aangiften, aanslagen en het juist, tijdig en soepel verrichten van administratieve handelingen in het kader van de middelen.

# 4 Resultaten en effecten van dienstverlening

Dit hoofdstuk behandelt het beschikbare onderzoeksmateriaal in het kader van de beleidsevaluatie en bespreekt in hoeverre op basis van het beschikbare materiaal uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn. Daarmee worden RPE-vragen 6 tot en met 8 beantwoord:

6) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
7) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
8) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: paragraaf 4.1 bespreekt de evaluaties die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en overig beschikbaar onderzoeksmateriaal en behandelt daarmee RPE-vragen 6 en 7. Paragraaf 4.2 bespreekt streefwaarden en realisaties op indicatoren die de compliance-doelstelling meten, paragraaf 4.3 gaat in op indicatoren die iets zeggen over de prestaties op het gebied van dienstverlening. Tot slot reflecteert paragraaf 4.4 op de vormgeving van de indicatoren en de mogelijkheden om aan de hand daarvan uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid (RPE-vraag 8).

## 4.1 Beschikbaar onderzoeksmateriaal

### *4.1.1 Eerdere beleidsdoorlichtingen*

In 2015 is voor het laatst een beleidsdoorlichting van het onderdeel dienstverlening uitgevoerd. Daarin werd geconcludeerd dat het niet mogelijk is om hard te maken wat dienstverlening toevoegt aan de compliance-doelstelling, omdat de gebruikte dienstverlening niet in verband te brengen is met (de verschillende aspecten en het niveau van) daadwerkelijke compliance. Ook werd geconcludeerd dat een uitspraak over de effectiviteit en (kosten)efficiency van het beleidsinstrument dienstverlening lastig losgekoppeld kan worden van de andere instrumenten (toezicht en opsporing en massale processen).

Het onderdeel toezicht en opsporing en massale processen is in 2017 voor het laatst geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Ook daarin werd geconcludeerd dat het niet mogelijk is uitspraken te doen over de mate van doeltreffendheid van het beleid waar het gaat om de algemene beleidsdoelstelling compliance.

In de vorige beleidsdoorlichting dienstverlening, in 2015, werden diverse aanbevelingen gedaan om een beter inzicht te krijgen in de effecten van dienstverlening:

- Met het opstellen van een doelenboom en het aan de hand daarvan kiezen en inrichten van indicatoren kan een belangrijke stap worden gezet om meer aannemelijk te maken wat dienstverlening voor bijdrage levert in het realiseren van doelen.
- Inzicht in de beleving van burgers en bedrijven zorgt voor duiding en geeft richting aan strategie en beleid. Om dit inzicht te verkrijgen zullen een of meerdere onderzoeksinstrumenten moeten worden ontwikkeld.
- De nieuwe methode moet het mogelijk maken om over alle kanalen te meten op die aspecten die ertoe doen.

- Het is wenselijk dat er meer inzicht komt in zowel de kosten als prestaties van de processen.

In een onderzoek uit 2016 constateert ook de Algemene Rekenkamer dat de Belastingdienst nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Daarvoor is het nodig dat de Belastingdienst meer zicht heeft op de mate waarin de inzet van handhavingsinstrumenten leidt tot betere naleving door belastingplichtigen, oftewel hoe effectief deze instrumenten zijn[28].

In de afgelopen jaren zijn op bovenstaande punten deels al stappen gezet. Zo is het Continu Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO) geïntroduceerd om de beleving van klanten op verschillende kanalen beter in beeld te krijgen. Ook zijn op verschillende kanalen nieuwe prestatie-indicatoren geïntroduceerd. Dit betreft zowel indicatoren die onderdeel uitmaken van de begroting als indicatoren die intern voor sturing worden gebruikt.

Momenteel wordt gewerkt aan herijking van de prestatie-indicatoren in de begroting, aansluitend op de doelen die uit de strategie van de Belastingdienst kunnen worden afgeleid. Dit sluit aan bij diverse aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting in 2015. Vanaf 2021 zal gebruikt worden gemaakt van deze herijkte set van prestatie-indicatoren. Deze zijn dus niet beschikbaar over de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting. In de reflectie op de prestatie-indicatoren in paragraaf 4.4 wordt wel aandacht besteed aan de vormgeving van deze nieuwe set prestatie-indicatoren.

### 4.1.2 Beschikbaar onderzoeksmateriaal periode 2015-2019

Bij aanvang van de uitvoering van de huidige beleidsevaluatie zijn door de Belastingdienst ruim 300 documenten aangeleverd die betrekking hebben op de periode 2015-2019. Het betreft onder andere beleids- en strategiedocumenten, jaarplannen, jaarcontracten, jaarverslagen halfjaarsrapportages, viermaandsrapportages en diverse onderzoeksrapporten (zowel intern als extern uitgevoerd). Daarnaast zijn de databestanden van de Fiscale Monitor voor de jaren 2015-2019 gedeeld. De Fiscale Monitor is een jaarlijkse enquête onder belastingplichtigen waarin de houding ten opzichte van belasting betalen wordt gemeten, alsmede de tevredenheid over de activiteiten van de Belastingdienst.

De bestudering van de beschikbare documenten heeft geen bruikbare (deel)onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid opgeleverd. In de documenten is wel cijfermateriaal aanwezig dat gebruikt kan worden om het functioneren van de dienstverlening en het niveau van de compliance in kaart te brengen. Het betreft prestatie-indicatoren die worden gerapporteerd in jaarverslagen en halfjaars- of viermaandsrapportages. Veelal zijn streefwaarden voor deze indicatoren opgenomen in de begroting, het jaarplan en in de jaarcontracten van dienstonderdelen. Naast deze prestatie-indicatoren bevat de Fiscale Monitor cijfers met betrekking tot de houding van belastingplichtigen.

### 4.1.3 Theoretische onderbouwing relatie dienstverlening en compliance

Indien het in de praktijk niet mogelijk blijkt de causaliteit tussen beleid en uitkomsten keihard vast te stellen, is het een alternatief om te bezien of door middel van algemene (theoretische) literatuur de relatie tussen beleid en effect plausibel gemaakt kan worden.

[28] Algemene Rekenkamer (2016), *Handhavingsbeleid Belastingdienst*

In paragraaf 2.5 is al vanuit gedragswetenschappelijk oogpunt gereflecteerd op de beleidstheorie. Daarnaast kan er gekeken worden naar wetenschappelijke publicaties over het effect van dienstverlening op compliance.

Veel van het beschikbare onderzoek naar manieren om het nalevingsgedrag van belastingplichtigen af te dwingen richt zich op de effecten van toezicht en het bestraffen van overtredingen. Er is niet veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar dienstverlening in relatie tot het voldoen aan belastingverplichtingen. De beschikbare onderzoeken naar de veronderstelde relatie tussen dienstverlening en compliance ondersteunen het verband tussen dienstverlening en compliance. Onzekerheid leidt tot een lagere compliance, het aanbieden van dienstverlening zorgt voor duidelijkheid en heeft daarmee een positief effect op de keuze om aangifte te doen en op de juistheid van de aangifte.[29] Het ervaren niveau van dienstverlening heeft een positief effect op de bereidheid en intentie tot naleven. Bovendien blijkt een hoger niveau van ervaren dienstverlening het vertrouwen in de Belastingdienst te versterken, dit vertrouwen heeft op zijn beurt een positieve invloed op de compliance.[30] In diverse landen zijn experimenten gedaan met gerichte proactieve communicatie op basis van data-analyse. Dergelijke proactieve communicatie draagt bij aan een toename van de compliance. Met het gebruik van gedragsinzichten ('nudging') kan het taalgebruik zo gekozen worden dat dit effect nog versterkt wordt.[31]

#### *4.1.4 Analyses op basis van databestanden Fiscale Monitor*

Panteia heeft statistische analyses uitgevoerd op de databestanden van de Fiscale Monitor in de periode 2015-2019. De tevredenheid over de dienstverlening van de Belastingdienst vertoont een positief verband met de nalevingsbereidheid. Wanneer gecontroleerd wordt voor de persoonlijke, (gepercipieerde) sociale en maatschappelijke normen, is dit verband voor de meeste van de onderzochte dienstverleningsinstrumenten echter niet meer zichtbaar. Een uitzondering hierop is de VIA, ook indien gecontroleerd wordt voor de persoonlijke, sociale en maatschappelijke normen is er een positief verband tussen de tevredenheid over de VIA en de nalevingsbereidheid. Dit is dus een aanwijzing dat het ervaren gemak van de VIA bijdraagt een hogere bereidheid tot naleven. Een gedetailleerde beschrijving van de uitgevoerde analyses is te vinden in Bijlage 2.

## 4.2 Prestatie-indicatoren compliance

In hoofdstuk 2 is al omschreven dat de Belastingdienst voor de gehanteerde definitie van compliance aansluit bij de definitie van de OECD, die de naleving afmeet aan tijdigheid van registratie, het tijdig doen van aangifte, juiste en volledige aangifte en tijdigheid van betalen. Aangezien er sprake is van een meervoudige definitie van compliance, is er meer dan één indicator nodig om het niveau van compliance te kunnen beschrijven. Ten aanzien van tijdigheid van registratie zijn geen prestatie-indicatoren beschikbaar.

Naast de elementen van feitelijke naleving omvat de compliancedoelstelling van de Belastingdienst ook het element houding ten opzichte van belasting betalen. De

[29] Alm, J., Cherry, T., Jones, M., McKee, M. (2010). Taxpayer information assistance services and tax compliance behavior, *Journal of Economic Psychology, 31* (4), 577–586.
[30] Gangl, K., Muehlbacher, S., De Groot, M., Goslinga, S., Hofmann, E., Kogler, C., Antonides, G., Kirchler, E. (2013). "How can I help you?" Perceived Service Orientation of Tax Authorities and Tax Compliance, *FinanzArchiv, 69* (4), 487-510.
[31] Guyton, J., Miller, A., Nielsen, R. (2019). Behavioural insights for tax administration. In: OECD (2019). *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris.

houding (belastingmoraal) wordt gemeten door belastingplichtigen te ondervragen in de Fiscale Monitor.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden gerealiseerde resultaten in de periode 2015-2019 op het gebied van compliance besproken. Waar dat van toepassing is worden ook de streefwaardes op die indicatoren vermeld.

### *4.2.1 Tijdige aangifte*

In tabel 1 zijn de indicatoren voor tijdigheid van aangiftes opgenomen. De prestatie op het vlak van tijdigheid van aangifte wordt gemeten door middel van het percentage van aangiftes dat op tijd ontvangen is. De indicator is beschikbaar voor verschillende belastingmiddelen: omzetbelasting, loonheffingen, inkomensheffing en vennootschapsbelasting.

Het percentage tijdig ontvangen aangiften omzetbelasting ligt voor de gehele periode rond de 95%. In 2016 is dat met 94,9% iets lager, om in de jaren erna te stijgen naar 95,3 en 95,6%. Vanaf 2017 is er een streefwaarde van 95% geformuleerd, die sindsdien elk jaar gehaald is.

Het percentage tijdig ontvangen aangiften loonheffingen is de gehele periode stabiel op iets meer dan 99%. Een tijdigheid van minimaal 99% is ook de streefwaarde die sinds 2017 hiervoor gehanteerd wordt. Deze streefwaarde is sindsdien elk jaar gehaald.

Het percentage tijdig ontvangen aangiften inkomensheffing en vennootschapsbelasting ligt op of boven de 94,5% in alle jaren dat deze gemeten is. Sinds 2018 is een streefwaarde van minimaal 94% geformuleerd. In 2019 bleef de realisatie met 91,9% achter bij deze streefwaarde.

tabel 1 Tijdige aangifte

| | *2015* | | *2016* | | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| **Bedrijven** | | | | | | | | | | |
| Percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen | geen | 95,3 | geen | 94,9 | >95 | 95,3 | >95 | 95,6 | >95 | 95,6 |
| Percentage aangiften loonheffingen tijdig ontvangen | geen | 99,2 | geen | 99,2 | >99 | 99,3 | >99 | 99,1 | >99 | 99,1 |
| **Burgers en bedrijven** | | | | | | | | | | |
| Percentage aangiften IH en Vpb tijdig ontvangen | geen | 94,5 | geen | 94,5 | geen | onbe-kend | >94 | 94,7 | >94 | 91,9 |

### 4.2.2 Juiste en volledige aangifte

De prestatie op het gebied van juiste en volledige aangiftes wordt uitgedrukt in het nalevingstekort, dat wordt bepaald door een representatieve steekproef van aangiftes integraal te controleren. Het nalevingstekort wordt gedefinieerd als de procentuele afwijking ten opzichte van het totaal verschuldigde bedrag aan belastingen.

tabel 2 Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort

| | *2015* | | *2016* | | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| Nalevingstekort MKB | geen | 6,0% | geen | 5,2% | <6% | *) | <6% | 5,7% | <6% | *) |
| Nalevingstekort Particulieren | geen | 1,1% | geen | 1,0% | <1,1% | 0,9% | <1,1% | 0,7% | <0,9% | *) |

*)Steekproeven Particulieren en MKB zijn eens in twee jaren (2019 en 2020). In het jaarverslag 2020 zal gerapporteerd worden over de behaalde resultaten, derhalve zijn over het jaar 2019 geen cijfers beschikbaar. Voor de doelgroep MKB geldt hetzelfde voor het jaar 2017.

Met de steekproefsgewijze controles stelt de Belastingdienst periodiek het niveau van naleving vast bij Particulieren en MKB-ondernemers, deze worden weergegeven in tabel 2. De steekproeven Particulieren en MKB worden uitgevoerd in twee jaren (2019 en 2020). In het jaarverslag 2020 zal gerapporteerd worden over de behaalde resultaten, derhalve zijn over het jaar 2019 geen cijfers beschikbaar. Voor de doelgroep MKB geldt hetzelfde voor het jaar 2017.

### 4.2.3 Tijdig betalen

Het percentage van de belastingen en premies dat op tijd betaald wordt, ligt alle jaren op circa 98,5 % (zie tabel 3). Daarmee is de streefwaarde van minimaal 98% in alle jaren gerealiseerd. Het percentage oninbare belastingen en premies is gedaald van 0,6% in 2015 naar 0,1% in 2019. Hiermee is de gestelde norm in alle jaren behaald.

tabel 3 Tijdige betaling van belastingen en premies

| | *2015* | | *2016* | | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| Tijdige betaling van belastingen en premies (%) | geen | 98,4 | 98-99 | 98,4 | >98 | 98,4 | >98 | 98,5 | >98 | 98,5 |
| Oninbare belastingen en premies | geen | 0,6% | geen | 0,3% | <0,6 | 0,3% | <0,6 | 0,3% | <0,6 | 0,1% |

### 4.2.4 Belastingmoraal

De houding ten aanzien van het nakomen van belastingverplichtingen wordt ook wel aangeduid als de belastingmoraal en vormt een aspect van compliance. De Belastingdienst meet ieder jaar met de Fiscale Monitor de belastingmoraal bij de belangrijkste doelgroepen (zie tabel 4).

tabel 4 Belastingmoraal: houding ten opzichte van belasting betalen

| | *2015* | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* |
|---|---|---|---|---|---|
| Belastingontduiking is onaanvaardbaar | 93% | 92% | 91% | 93% | 93% |
| Zelf belasting ontduiken is uitgesloten | 90% | 89% | 87% | 87% | 88% |
| Belasting betalen betekent iets bijdragen | 35% | 37% | 40% | 43% | 39% |
| Ervaren kans op ontdekking | 83% | 84% | 84% | 84% | 81% |

De belastingmoraal vertoont enige schommeling van jaar tot jaar. De scores op deze stellingen worden beïnvloed door de prestaties van de Belastingdienst, maar ook andere maatschappelijke, politieke en individuele factoren spelen daarbij een rol. Er kan daarom niet een specifieke verklaring voor de schommelingen van jaar tot jaar worden gegeven.

## 4.3 Prestatie-indicatoren dienstverlening

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende dienstverleningsinstrumenten besproken die binnen de scope van deze evaluatie bestudeerd worden. Voor sommige van deze instrumenten worden indicatoren bijgehouden waarmee inzicht kan worden verkregen in de prestaties, vaak gekoppeld aan vooraf vastgestelde streefwaarden. Dit geldt echter voor lang niet alle betrokken instrumenten. Voor sommige instrumenten zijn wel kerncijfers beschikbaar, maar kan niet gesproken worden van echte prestatie-indicatoren. Er zijn ook lang niet altijd streefwaarden geformuleerd. Voor andere instrumenten is cijfermateriaal afwezig. Deze paragraaf bespreekt de indicatoren die wel beschikbaar zijn en geeft toelichting op de realisaties in de evaluatieperiode.

### *4.3.1 Klanttevredenheid*

Tot en met 2016 werd de indicator klanttevredenheid in de begroting opgesteld aan de hand van metingen van de Fiscale Monitor, waarin jaarlijks de beleving van diverse doelgroepen gemeten wordt. De in tabel 5 vermelde percentages geven het deel van de respondenten weer dat neutraal tot zeer positief scoorde. Voor alle kanalen geldt in deze jaren dat de realisatie binnen of boven de als streefwaarde vastgestelde bandbreedte vallen.

tabel 5 Klanttevredenheid 2015-2016 neutraal tot zeer positief

| | *2015* | | *2016* | |
|---|---|---|---|---|
| | Streefwaarde | Realisatie | Streefwaarde | Realisatie |
| Internet | 80-90% | 91% | 80-90% | 91% |
| Balie | 80-90% | 88% | 80-90% | 86% |
| Telefonie algemeen | 70-80% | 84% | 70-80% | 82% |
| Telefonie intermediairs | 80-90% | 89% | 80-90% | 89% |

Sinds 2017 is de gehanteerde prestatie-indicator voor klanttevredenheid niet meer gebaseerd op de Fiscale Monitor, maar op het Continue KlantTevredenheidsOnderzoek

(CKTO). Voor het CKTO worden klanten (steekproefsgewijs) direct na een interactiemoment ondervraagd over de mate van tevredenheid over de interactie. Omdat de gehanteerde methode afwijkt van die in voorgaande jaren via de Fiscale Monitor, zijn de scores op klanttevredenheid niet te vergelijken met de jaren voor 2017.

tabel 6 Klanttevredenheid 2017-2019 neutraal tot zeer tevreden

| | | *2017* | *2018* | *2019* |
|---|---|---|---|---|
| | Streefwaarde | Realisatie | Realisatie | Realisatie |
| telefonie | Minimaal 70% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden) | 77% | 73% | 76% |
| websites | | 82% | 79% | 85% |
| balie | | 80% | 82% | 82% |

In tabel 6 is het percentage van klanten weergegeven dat een score van een 3 of hoger gaf op de gehanteerde 5-puntsschaal. De streefwaarde van 70% wordt in alle jaren voor alle kanalen gehaald. Wel is zichtbaar dat de klanttevredenheid voor het kanaal telefonie met name in 2018 achterblijft. Dat blijkt ook uit de indicator klantontevredenheid, gepresenteerd in tabel 7.

tabel 7 Klantontevredenheid 2017-2019

| | | *2017* | *2018* | *2019* |
|---|---|---|---|---|
| | Streefwaarde | Realisatie | Realisatie | Realisatie |
| telefonie | Maximaal 10% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 1,5 of lager | 7% | 10% | 8% |
| websites | | 5% | 5% | 3% |
| balie | | 7% | 6% | 6% |

In tabel 7 zijn afgeronde percentages weergegeven. De 10% genoemd in 2018 in de tabel is onafgerond 10,3% van de geënquêteerden van de Belastingtelefoon met een 1,5 of lager. De norm hiervoor is maximaal 10%. Deze score is een gevolg van de lagere bereikbaarheid van de Belastingtelefoon, niet tijdige afhandeling van het belvolume (te behandelen calls) en langere wachttijden. Hier lagen verschillende oorzaken aan ten grondslag: als gevolg van bezuinigingen was de personele capaciteit onvoldoende voor het aanbod van calls. Dit creëerde ook herhaalverkeer, waardoor de bereikbaarheid verder verslechterde. Daarnaast was er sprake van een hogere afhandeltijd per gesprek. In 2019 nam de bereikbaarheid toe, wat zich ook vertaalde in een lager percentage ontevreden bellers.

### *4.3.2 Klachten en bezwaren*

Voor de behandeling van bezwaren en klachten geldt een in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vastgelegde termijn waarbinnen een bezwaar of klacht behandeld dient te worden. De Belastingdienst streeft ernaar 90 tot 95 procent van de klachten en bezwaren binnen deze termijn af te handelen. De realisatie van de afhandeling van bezwaren in de periode 2015-2019 wordt weergegeven in tabel 8.

tabel 8 Afhandeling bezwaren

| | *2015* | | *2016* | | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn (%) | 90-95 | 87 | 90-95 | 81 | 90-95 | 86 | 90-95 | 78 | 90-95 | 68 |

Het percentage tijdig afgehandelde bezwaren blijft in de gehele periode achter bij de norm. In 2015 bleef de afhandeling van bezwaren Omzetbelasting achter bij de doelstelling. De oorzaak van de niet-tijdige afhandeling van bezwaren Omzetbelasting hield verband met een gebrek aan capaciteit. In 2016 bleef de afhandeling van bezwaren Inkomensheffing en Omzetbelasting achter bij de doelstelling. Het niet realiseren van de Awb-doelstelling voor bezwaren Inkomensheffing werd in 2016 veroorzaakt door het meer en eerder opleggen van definitieve aanslagen zonder voorafgegaan te worden door voorlopige aanslagen. Een groot deel van de aanvullingen kon daardoor niet meer bij de aangiftes worden gevoegd en diende daardoor in het bezwaarproces te worden meegenomen. Voor bezwaren Omzetbelasting gold dat de bestaande achterstand uit 2015 moest worden weggewerkt, waardoor de behandeling van nieuwe bezwaren vertraagd werd. In 2017 verbeterde het percentage van 81% naar 86%. Dat de streefwaarde niet gehaald werd, was een gevolg van het vertrek van personeel dat vooral bij de behandeling van bezwaren inkomstenbelasting merkbaar was. Daarbij waren nieuwe digitale voorzieningen nog niet in 2017 opgeleverd, waar dat op voorhand wel werd voorzien. In 2018 is het percentage Awb-conform afgehandelde bezwaren gedaald van 86% naar 78%. Dit is voornamelijk het gevolg van achterstand bij de bezwaarbehandeling Inkomensheffing veroorzaakt door een tekort aan capaciteit in samenhang met problemen met de introductie van nieuwe automatiseringssystemen. In 2019 is het percentage Awb-conform afgehandelde bezwaren gedaald van 78% naar 68%. Dit is voornamelijk het gevolg van achterstand bij de bezwaarbehandeling Inkomensheffing. Omdat bezwaren behandeld worden volgens het principe ‘first in, first out’ leidt een achterstand automatisch tot een vertraging in de behandeling van nieuwe bezwaren.

Het aantal bezwaren wordt mede beïnvloed door onduidelijkheid of complexiteit van wet- en regelgeving, of wet- en regelgeving die als onrechtvaardig wordt beschouwd. Onduidelijkheid kan leiden tot foute aangiftes, die vervolgens door de burger gecorrigeerd worden. Deze wijzigingen werden in het systeem als bezwaar geregistreerd. Sinds 2018 zijn er stappen gezet om sommige wijzigingen niet langer als bezwaar te behandelen, maar als verzoek (deformalisering).

### *Klachten*

Ervaren onrechtvaardigheid van wet- en regelgeving kan ook leiden tot een toename van het aantal klachten. Een voorbeeld hiervan is het forfaitair rendement in box 3 van de inkomstenbelasting, dat de afgelopen jaren in toenemende mate onderdeel is van maatschappelijk debat. Dit is terug te zien in het aantal ingediende klachten over dit onderwerp. Dergelijke ontwikkelingen van het aantal klachten zijn niet altijd op voorhand te voorspellen.

tabel 9 Zorgvuldig handelen van de Belastingdienst

| | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| Aantal ontvangen klachten | n.v.t. | 14586 | n.v.t. | 13105 | Minder dan vorig jaar | 11145 | Minder dan vorig jaar | 12393 | Minder dan vorig jaar | 12294 |

Het aantal binnengekomen klachten vormt een indicator voor het zorgvuldig handelen van de Belastingdienst (zie tabel 9). Sinds 2017 is hieraan het streven gekoppeld om minder klachten te ontvangen dan in het voorgaande jaar. In 2018 werd dit streven niet gerealiseerd. De toename van klachten hield onder meer verband met de omzetbelasting, met name over het onderwerp zonnepanelen. De postbezorging in het zuiden van het land was ook een reden voor klachten. Daarnaast was er sprake van een stijging van klachten door de achterstanden in de aanslagoplegging bij schenk- en erfbelasting. In 2019 daalde het aantal klachten weer licht ten opzichte van 2018.

tabel 10 Afhandeling klachten

| | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn (%) | 90-95 | 97 | 90-95 | 98 | 90-95 | 98 | 90-95 | 98 | 90-95 | 96,6 |

De norm voor het percentage afgehandelde klachten binnen de Awb-termijn is in de periode 2015-2019 elk jaar behaald.

### *4.3.3 Telefonie*

***Callvolume, bereikbaarheid, wachttijden, afhandel-/gesprekstijd***

Naast klanttevredenheid zijn er voor het kanaal telefonie nog veel andere indicatoren beschikbaar. In tabel 11 wordt een overzicht gegeven van enkele kerncijfers van het kanaal telefonie: callvolume, bereikbaarheid, wachttijden en afhandeltijd.

tabel 11 Kerncijfers telefonie

| | *2015* | | *2016* | | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| Callvolume afgedane inbound calls *) | 15,3 mln | 14,2 mln | 14,5 mln | 12,8 mln | 12,3 mln | 10,6 mln | 10,5 mln | 10,1 mln | 10,3 mln | 10,4 mln |
| Bereikbaarheid incl. keuzemenu | geen | 87% | >80% | 88% | >90% | 90% | >90% | 81% | >90% | 85% |
| Wachttijden (in seconden) | <100 | 111 | <120 | 109 | <130 | 143 | <130 | 259 | <150 | 246 |
| Afhandel- of gesprekstijd | 338 | 339 | 347 | 361 | 351 | 373 | 379 | 411 | 398 | 435 |

*)De onder streefwaarde genoemde aantallen in de regel van het callvolume moeten beschouwd worden als een prognose en niet als een target.

Het callvolume is vanaf 2015 gestaag gedaald als gevolg van gerichte maatregelen om onnodige interactie te voorkomen en door klanten meer naar de digitale kanalen te leiden. In 2019 viel het aantal afgehandelde calls hoger uit dan verwacht en ook hoger dan het voorgaande jaar. Overigens dienen de onder streefwaarde genoemde aantallen bij het callvolume beschouwd te worden als een prognose en niet als een target.

De in tabel 11 vermelde bereikbaarheid is de technische bereikbaarheid, dit is inclusief bellers die al in het keuzemenu geholpen worden, zonder een informant te spreken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bestellen van een formulier of doen van een uitstelverzoek via het gespreksmenu.

Als gevolg van bezuinigingen op personeel, in combinatie met niet gerealiseerde baten uit de (Herijkte) Investeringsagenda, kampte de Belastingtelefoon vanaf 2017 met een tekort aan personeel. In 2017 kon met maatregelen de bereikbaarheid nog enigszins op peil worden gehouden, maar de werkdruk voor het aanwezige personeel nam daardoor toe en de wachttijden werden langer. In 2018 en 2019 is het toenemende tekort aan personeel wel terug te zien in de bereikbaarheid: de streefwaardes werden niet gerealiseerd, omdat de personele capaciteit onvoldoende bleek voor het aanbod van calls. Dit creëerde ook herhaalverkeer, waardoor de bereikbaarheid verder verslechterde. Naast een verminderde bereikbaarheid was er sprake van een hogere afhandeltijd per gesprek. Voor de hogere afhandeltijd zijn verschillende oorzaken aan te wijzen: de (te) hoge werkdruk leidde tot minder vlotte afhandeling, de uitstroom van ervaren medewerkers zorgde voor een gemiddeld langzamere afhandeling en door de lange wachttijd ontstond wellicht extra gesprekstijd om bellers de mogelijkheid te bieden hun irritatie daarover uit te spreken. Het tekort aan personeel leidde zo tot een verminderde bereikbaarheid, een langere wachttijd en een langere gespreksduur.

In 2019 is de gemiddelde bereikbaarheid toegenomen van 81% naar 85%, maar werd het beoogde niveau van 90% nog niet gehaald. Wel zijn de verschillen in bereikbaarheid per maand in 2019 minder groot dan in 2018. De lagere bereikbaarheid dan beoogd, werd veroorzaakt door een hoger callvolume dan verwacht. Daarnaast was er ook in 2019 sprake van een hogere uit- en doorstroom van medewerkers dan gepland, waardoor een extra opleidingsinspanning nodig was en

het hoge aantal nieuwe medewerkers bovendien zorgde voor een langere gesprekstijd dan gepland.

### *Kwaliteit beantwoording vragen*

De indicator voor kwaliteit van de beantwoording van vragen valt uiteen in twee delen. Er zijn twee indicatoren: één voor de beantwoording van status- en procesvragen (circa 90% van het callaanbod) en één voor fiscaalinhoudelijke vragen (circa 10%). Status- en procesvragen zijn over het algemeen vrij eenvoudig te beantwoorden, waardoor hier een hogere streefwaarde voor gehanteerd wordt. Een deel van fiscaalinhoudelijke vragen bestaat echter uit zaken die voor een medewerker met algemene fiscale kennis erg lastig te beantwoorden zijn. Met de herinrichting van het kanaal telefonie zijn gespecialiseerde teams ingericht om de lastige vragen beter te kunnen beantwoorden.
In tabel 12 zijn de streefwaarden en realisaties opgenomen in relatie tot de kwaliteit van de beantwoording van vragen. In 2017 bleven deze achter bij de gestelde streefwaardes. Oorzaak was een grote uitstroom van personeel, waardoor er veel kennis verloren ging. Bovendien werd de werkdruk op het overgebleven personeel verhoogd, om de bereikbaarheid op peil te kunnen houden. De *occupancy* liep zeer geregeld op tot boven de 90%, ruim boven wat gangbaar is in contactcenters.
Vanaf 2018 zijn met de herinrichting van het kanaal telefonie gespecialiseerde teams ingericht om de lastige vragen beter te kunnen beantwoorden. Voorbeelden van speciale teams zijn die rond de kinderopvangtoeslag, bijzondere omstandigheden en situaties en echtscheiding. Het effect hiervan is zichtbaar in de cijfers van 2018 en 2019, waar een forse stijging te zien is in de juiste en volledige beantwoording voor wat betreft regelgeving en proces- en statusvragen.

tabel 12 Kwaliteit beantwoording vragen Belastingtelefoon

| | *2015* | | *2016* | | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| Juiste en volledige beantwoording (wet en regelgeving) | 80-87 | 89 | >80 | 92 | >80 | 71 | >80 | 99 | >80 | 99 |
| Juiste en volledige beantwoording (proces en status) | 90-95 | 92 | >90 | 92 | >90 | 67 | >90 | 93 | >90 | 93 |

### *Gemak*

De Belastingdienst streeft ernaar burgers en bedrijven zoveel mogelijk in één contact te helpen. Op die manier ervaren burgers en bedrijven zoveel mogelijk gemak in hun contact met de Belastingdienst. Uit tabel 13 blijkt dat de streefwaarde voor het percentage bellers dat in één klantcontact geholpen kon worden, gedurende de gehele periode 2015-2019 gerealiseerd is.

tabel 13 Percentage bellers in één klantcontact geholpen

| | *2015* | | *2016* | | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| In één klantcontact geholpen | >90% | 91% | >90% | 92% | >90% | 93% | >90% | 93% | >90% | 92% |

Indien een beller niet in één contact geholpen kan worden, kan er een smart belafspraak (SBA) of een frobo-bericht aangemaakt worden. In geval van een SBA wordt een tijdsblok afgesproken waarbinnen de klant wordt teruggebeld door een medewerker van CAP, MKB of Particulieren (of Toeslagen). Voor frobo's, complexe vragen die van de front- naar backoffice worden doorgezet, wordt geen vast terugbelmoment afgesproken, maar hanteert de Belastingdienst aparte normen voor het percentage dat ten eerste binnen 2 en ten tweede binnen 4 dagen afgehandeld dient te zijn.

Uit tabel 14 blijkt dat de normen voor de afhandeling van frobo's in twee dagen respectievelijk in vier dagen elk jaar gehaald of overtroffen worden. Voor SBA's is dat niet het geval. Met name in 2015 bleef de realisatie ver achter bij de gestelde streefwaarde. De oorzaak hiervan was dat de capaciteit bij de back-office onvoldoende was afgestemd op het aanbod. In de opvolgende jaren is het percentage tijdig afgehandelde afspraken weliswaar toegenomen, maar was de capaciteit bij enkele dienstonderdelen nog steeds onvoldoende om aan de norm te kunnen voldoen. Het niet tijdig afhandelen van SBA's en frobo's zorgt voor herhaalverkeer bij de Belastingtelefoon en zorgt bovendien voor veel ergernis bij bellers.

tabel 14 Afhandeling smart belafspraken (SBA) en frobo's (alle dienstonderdelen)

| | *2015* | | *2016* | | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie | Streef-waarde | Reali-satie |
| **SBA** | | | | | | | | | | |
| Tijdige SBA afhandeling | 95-100 | 78 | 95-100 | 90 | 95-100 | 93,0 | 95-100 | 91,2 | 95-100 | 90,9 |
| **Frobo** | | | | | | | | | | |
| Tijdige reactie op complexe vragen < 2 werkdagen | 85-90 | 89 | 85-90 | 91 | 85-90 | 93,6 | 85-90 | 93,6 | 85-90 | 91,2 |
| Tijdige reactie op complexe vragen < 4 werkdagen | | | | | 90-100 | 99,0 | 90-100 | 98,0 | 90-100 | 97,5 |

### 4.3.4 Digitaal

Voor de digitale kanalen zijn er vanaf 2017 prestatie-indicatoren beschikbaar. Deze worden gepresenteerd in tabel 15.

tabel 15 Indicatoren webcare

| | *2017* | | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Streef-waarde | Realisatie | Streef-waarde | Realisatie | Streef-waarde | Realisatie |
| Vragen via social media beantwoord binnen 2 uur | 100% | 78% | 100% | 73% | >80% | 79% |
| Effectiviteit website: percentage van de klantvragen die op de dienstverleningspagina's binnenkomen dat binnen die pagina's afgehandeld wordt | >80% | 95,8% | >80% | 95% | >80% | geen meting |

Het streven van de Belastingdienst is om vragen via social media binnen 2 uur te behandelen. In 2017 lukte dit in 78% van de gevallen. De gemiddelde beantwoordingstijd was 2,3 uur. In 2018 steeg het aantal vragen van ruim 38.000 in 2017 naar ruim 53.000 in 2018. De capaciteit was daar niet op voorzien, waardoor de tijdigheid van beantwoording terugliep. In 2019 is hiervoor extra capaciteit vrijgemaakt, waardoor de tijdigheid vanaf de tweede helft van 2019 boven de 80% is uitgekomen, maar daar over heel 2019 onder bleef.

De doelstelling met betrekking tot de effectiviteit van de website is in 2017 en 2018 ruimschoots gehaald. Hieruit blijkt dat de informatie op de aangeboden pagina’s in veel gevallen voldoende is om de vraag voor de burger of het bedrijf te beantwoorden. Over 2019 kon door technische wijzigingen geen meting verricht worden.

### 4.3.5 Vooraf ingevulde aangifte

In de periode 2015-2019 is het voorinvullen van gegevens voor de aangifte door particulieren steeds verder ontwikkeld. Sinds 2018 wordt hiervoor een prestatie-indicator bijgehouden. Uit tabel 16 blijkt dat het deel van de aangiften door particulieren (IH niet-winst) dat volledig vooraf was ingevuld vanuit de VIA boven de streefwaarde ligt. In zowel 2018 als 2019 is de streefwaarde van 65% gehaald.

tabel 16 Percentage vooraf ingevulde aangiften

| | *2018* | | *2019* | |
|---|---|---|---|---|
| | Streefwaarde | Realisatie | Streefwaarde | Realisatie |
| Percentage van de ingediende aangiften door particulieren (IH niet-winst) volledig vooraf ingevuld vanuit de VIA | 65% | 66,6% | 65% | 68,5% |

### 4.3.6 Dienstverleningsactiviteiten MKB

Het dienstonderdeel MKB voert een aantal dienstverleningsinstrumenten uit specifiek gericht op MKB-ondernemers of fiscaal dienstverleners die als intermediair voor MKB-ondernemers actief zijn. Voor deze instrumenten zijn kerncijfers beschikbaar die enige informatie bieden over het bereik en het functioneren. Hieraan zijn geen streefwaarden verbonden.

#### *Fora*

De Fora zijn afgeschermde online-omgevingen waar kennis wordt gedeeld. Het Forum Salaris is actief sinds 2016. Het aantal geregistreerde leden is in 4 jaar gegroeid naar ruim 10 duizend. Alleen in 2016 en 2017 is onderzoek uitgevoerd naar de waardering van het Forum. Zie tabel 17.

Het Forum Fiscaal Dienstverleners bestaat al langer. Het aantal geregistreerde leden is opgelopen van 7.234 in 2015 naar 15.291 begin 2019. In de afgelopen 5 jaar is eenmaal een tevredenheidsonderzoek uitgevoerd, dit leverde een gemiddeld waarderingscijfer van 7,4 op.

tabel 17 Kerncijfers Fora

| | *2015* | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* |
|---|---|---|---|---|---|
| **Forum Salaris** | | | | | |
| Aantal leden | n.v.t. | 2.500 | 4.707 | 8.286 | 10.608 |
| Waardering | n.v.t. | 7,54 | 7,38 | - | - |
| **Forum Fiscaal Dienstverleners** | | | | | |
| Aantal leden | 7.234 | 11.579 | 12.903 | 13.856 | 15.291 |
| Waardering | 7,4 | - | - | - | - |

#### *Intermediairdagen*

De intermediairdagen zijn een jaarlijks terugkerend evenement gericht op kleine en middelgrote intermediairs en wordt gehouden op diverse locaties. Daarnaast zijn de intermediairdagen ook online te bezoeken als webcast. Het aantal deelnemers op locatie is redelijk stabiel op of net onder de 8.000 deelnemers (zie tabel 18). Het bereik van de webcast is sterk toegenomen, van 18.970 in 2015 tot 39.000 in 2019. De waardering van de intermediairdagen is in deze periode gestegen van 7,4 naar 7,8.

tabel 18 Intermediairdagen

| | *2015* | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* |
|---|---|---|---|---|---|
| Deelnemers | 8.091 | 7.664 | 7.995 | 7.828 | 7.776 |
| Bezoekers webcasts | 18.970 | 20.456 | 24.053 | 39.160 | 39.000 |
| Waardering | 7,4 | 7,6 | 7,8 | 7,8 | 7,8 |

### *Startersvoorlichting*

De Belastingdienst heeft meerdere instrumenten om startende ondernemers voorlichting te bieden. Waar mogelijk wordt daarbij samengewerkt met andere (overheids)organisaties.

Jaarlijks worden op 12 verschillende locaties Seminars Goede Start georganiseerd. In de regio's waar een ondernemersplein is worden deze op de ondernemerspleinen gehouden, in de overige regio's vinden de seminars plaats op de Belastingkantoren. Cijfers over de seminars zijn beschikbaar vanaf 2017 (zie tabel 19). De waarderingscijfers over deze jaren zijn redelijk stabiel: circa 90% van de deelnemers zou het seminar aanbevelen bij anderen, 86 tot 88% beoordeelt het seminar als goed, zeer goed of uitstekend.

tabel 19 Seminars Goede Start

| | *2017* | *2018* | *2019* |
|---|---|---|---|
| Aantal seminars | 96 | 90 | 90 |
| Bezoekersaantallen | 6.252 | 5.659 | 5.524 |
| Waardering: aanbevelen bij anderen | 92% | 89% | 91% |
| Beoordeling: goed, zeer goed of uitstekend | 86% | 86% | 88% |

Sinds 2017 worden er jaarlijks 3 KvK-startersdagen gehouden op drie locaties tegelijk. Daarnaast is er ook gelijktijdig een online event. De Belastingdienst verzorgt op deze dagen verschillende presentaties voor startende ondernemers. Ook hier is zichtbaar dat het online bereik sterk is toegenomen (zie tabel 20). Het is onduidelijk waardoor de enorme stijging in online deelnemers wordt veroorzaakt. De waardering voor de presentaties van de Belastingdienst ligt rond de 8.

tabel 20 KvK Startersdagen

| | *2017* | *2018* | *2019* |
|---|---|---|---|
| Aantal deelnemers (fysiek) | 5.995 | 13.419 | 13.155 |
| Waardering presentaties BD op startersdagen | 8,2 | 7,9 | 7,9 |
| Aantal deelnemers (online) | 5.584 | 7.211 | 46.063 |

### *Expertsessies*

In 2017 zijn twee expertsessies gehouden en in 2018 en in 2019 is telkens een expertsessie gehouden. Expertsessies vinden zowel live als in de vorm van een webinar plaats. De resultaten van een enquête naar de waardering van de expertsessies is weergegeven in tabel 21.

tabel 21 Waardering expertsessies

| | *Live-sessies* | *Webinars* |
|---|---|---|
| Aantal deelnemers | 514 | 313 |
| Respons enquête | 59% | 66% |
| Waardering algemeen | 8,7 | 7,9 |
| Waardering sprekers | 8,8 | 8,1 |
| Waardering inhoud | 8,4 | 7,9 |
| Percentage deelnemers dat weer zou deelnemen | 99,7% | 100% |
| *Voorkeur voor live, webinar of afwisselend?* | | |
| Live | 73% | 6% |
| Webinar | 1% | 50% |
| Afwisselend | 26% | 44% |

## 4.4 Reflectie op de KPI's

Om de uitvoerings- en toezichtstrategie uit te kunnen voeren, beschikt de Belastingdienst over een groot aantal dienstverleningsinstrumenten. De bediening van deze dienstverleningsinstrumenten is verdeeld over een aantal directies. Met het bedienen van de dienstverleningsinstrumenten beoogt de Belastingdienst bepaalde doelen te bereiken. Het formuleren van deze doelen vindt plaats binnen beleidscycli. Daarin worden meer abstracte strategische doelen voorbereid via notities, visiedocumenten en uiteindelijk organisatiebreed vastgesteld in beleidsplannen, ontwikkelagenda's en bedrijfsplannen.

Vervolgens worden de doelen uit de bedrijfsplannen vertaald naar meer concrete kritieke prestatie-indicatoren (KPI) in jaarplannen, inrichtingsplannen en jaarcontracten per relevante directie. Ook de borging van voortdurend werken aan en uiteindelijk het bereiken van de doelen vindt plaats via diezelfde beleidscycli, namelijk door de resultaten per KPI als vast deel onder te brengen in de jaarrapportages.

KPI's zijn daarmee een belangrijk stuurmechanisme om uiteindelijk de realisatie van de uitvoerings- en toezichtstrategie via dienstverlening en dienstverleningsinstrumenten in de gewenste banen te leiden. In het geval van de Belastingdienst gaat het dan om compliance in houding en gedrag. Dat wil zeggen tijdige registratie, tijdige betaling, en tijdige, juiste en volledige aangifte (gedrag) alsmede de bereidheid om verplichtingen na te komen (houding).

Volgend op het advies van de vorige beleidsdoorlichting, heeft de Belastingdienst gewerkt aan KPI's. Doel daarvan was om beter inzichtelijk en beter stuurbaar te maken wat er met de dienstverleningsinstrumenten als onderdeel van de uitvoerings- en toezichtstrategie precies moet worden bereikt.

Bij het opstellen van die KPI's is men sterk gaan zitten op kwantitatieve en kwalitatieve kwaliteitskenmerken van de instrumenten. Deze kenmerken relateren allemaal op de een of andere manier aan juist, efficiënt of naar tevredenheid. Bijvoorbeeld:

- de content is maximaal actueel op de website;
- de klanttevredenheid scoort voor 70% van de bevraagden 3 of hoger op een 5-puntsschaal;

- de berichten op Twitter kennen een gemiddeld bereik van >6000;
- klantvragen op sociale media worden binnen openingstijden binnen twee uur beantwoord;
- de wachttijd aan de telefoon ligt onder de 130 seconden.

Men is niet zozeer gaan zitten op impactfactoren als gemak en compliance. Dat hoeft geen probleem te zijn, ook al zijn daar mogelijkheden voor (zie ook paragraaf 2.5). Maar dan moet wel het hele samenspel van factoren structureel worden onderzocht, zodat zeker kan worden gesteld in hoeverre bijvoorbeeld het verlagen van de wachttijd bijdraagt aan vertrouwen en in hoeverre dat wederom bijdraagt aan compliance. Dat gebeurt nu niet structureel, enkel sporadisch. Als dit wel in kaart wordt gebracht, kan veel preciezer worden aangegeven welke mate van bijvoorbeeld snelheid, hulp of juistheid bijdragen aan bijvoorbeeld kennis, vaardigheden en gemak en nog belangrijker: compliance. Het advies is om hier in de volgende beleidsperiode werk van te maken.

***Vormgeving KPI's***

Wat betekent dat voor vormgeving van de KPI's: wat moet er gemeten worden en waar moet op gestuurd worden? De huidige KPI's zijn teveel gericht op de kwaliteitskenmerken van de instrumenten, niet zozeer op de impacteffecten. En daar gaat het immers om, daar moet op gestuurd worden.

Vanuit dienstverleningsinstrumenten rechtstreeks sturen op compliance is zeker niet onmogelijk. Er zijn manieren van inzet van dienstverleningsinstrumenten denkbaar, die rechtstreeks bijdragen aan bijvoorbeeld juist of tijdig aangeven of betalen. Neem de vooraf ingevulde aangifte, deze versnelt op directe wijze tijdigheid van een aangifte. Daarbij hoeft niet per se sprake te zijn van een significant beïnvloedende rol voor ervaren gemak. Ervaren gemak is zo bezien slechts een afgeleide.

Soortgelijks geldt voor de mediatorrol die vertrouwen lijkt in te nemen. Bij de inzet van een Stella-team gaat het toch vooral om het oplossen van bijvoorbeeld schuldenproblematiek zodat iemand weer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Voor de geholpene zal de tevredenheid en het daaruit volgende vertrouwen (outcome-factoren oftewel tussendoelen in de geformuleerde beleidstheorie) een veel kleinere rol spelen dan het feit dát iemand weer aan zijn verplichtingen kan voldoen (impactfactor/einddoel), doordát er een Stella-team actief is geworden.

Kortom, er zijn (hoogstwaarschijnlijk) meerdere manieren om vanuit de dienstverleningsinstrumenten een directe invloed te hebben op compliance. Dat dit nu niet voor de hand lijkt te liggen, komt deels doordat de KPI's van de dienstverleningsinstrumenten vooral zijn geënt op de kwaliteitskenmerken die bijdragen aan de tussendoelen, niet aan het einddoel. Momenteel vindt er een herijking plaats van de KPI's die in de begroting worden opgenomen. Die herijking staat los van deze beleidsevaluatie. In die herijking worden de vier compliance impactfactoren wel expliciet meegenomen als KPI's, in ieder geval veel nadrukkelijker dan in de huidige situatie het geval is.
Een concept van de herijking is gedurende deze evaluatieperiode, namelijk in juni 2020, reeds met de Tweede Kamer gedeeld.[32] De nieuwe set indicatoren wordt weergegeven in figuur 4.

[32] Kamerstuk 35 300 IX, nr. 21

figuur 4 Herijkte indicatoren

*Bron: Kamerstuk 35 300 IX, nr. 21, bijlage 1*

Alhoewel de beoordeling van deze herijkte KPI's geen onderdeel uitmaakt van de evaluatieperiode, is het wel zinvol om er in reflectie kort bij stil te staan. Want met de herijkte KPI's ontstaat een veel steviger sturingskader en beoordelingskader ten aanzien van compliance dan (in ieder geval) de afgelopen vijf jaar. Hierover twee opmerkingen.

Ten eerste zitten er vier belangrijke subjectieve factoren in, in relatie tot de tussendoelen. Het interessante daarvan is dat de Belastingdienst daarmee het oordeel van burgers en ondernemers expliciet betrekt in de evaluatie van zijn presteren. Het is goed mogelijk dat de turbulente ontwikkelingen bij de Belastingdienst de afgelopen tijd het vertrouwen van burgers en ondernemers ernstig hebben geschaad. Diezelfde burgers en ondernemers vervolgens te betrekken bij een evaluatie, kan het mogelijk beschadigde vertrouwen herwinnen. Een en ander hangt er natuurlijk wel vanaf hoe die beoordeling door burgers en ondernemers wordt opgezet. Gaat het bijvoorbeeld om alleen anonieme surveys, of worden er ook echte dialogen georganiseerd? Dat laatste zou een goede manier kunnen zijn om een veel rijker beeld te krijgen over wat er speelt in de samenleving ten aanzien van belasting betalen en de omgang met de Belastingdienst.

Ten tweede, de herijkte KPI's dwingen beter dan voorheen af, dat van tevoren zorgvuldig met alle stakeholders overwogen wordt hoe een investering zou kunnen bijdragen aan meer compliance. Bovendien kan dan achteraf veel nauwkeuriger beoordeeld worden of de investering gerendeerd heeft inzake compliance, ook als het gaat om de dienstverleningsinstrumenten.

Daarbij moet wel een kritische noot worden geplaatst. Net als de beleidstheorie suggereert ook figuur 4 dat er een bepaalde samenhang is tussen de

nalevingsindicatoren, de objectieve tussendoelindicatoren en subjectieve tussendoelindicatoren. Zoals in de reflectie op de beleidstheorie ook al werd geconstateerd wordt er tot op heden niet structureel onderzocht of de onderliggende veronderstellingen wel kloppen en in welke mate alle indicatoren samenhangen. Om de herijkte KPI's echt als sturingskader te kunnen gebruiken bij investeringsbeslissingen is dat inzicht natuurlijk wel nodig. In welke mate leiden bijvoorbeeld kortere wachttijden bij de BelastingTelefoon door een hogere bezetting tot beter geïnformeerde belastingplichtigen en dat wederom tot juistere aangiftes? Het advies is dan ook om zo snel mogelijk te beginnen met het toetsen van de veronderstellingen. Door een brede compliance monitor te ontwikkelen op basis van meerdere onderzoeksmethoden, waaronder surveys, databaseonderzoek en ook zoals eerder vermeld op echte dialogen gerichte methoden.

De Belastingdienst heeft meerdere ervaren onderzoekers in dienst die in staat zouden moeten zijn om een dergelijke monitor op te zetten en uit te voeren. Bijvoorbeeld door periodiek via surveys (zoals voor de Fiscale Monitor) te vragen naar belastingmoraal, vertrouwen en compliance in gedrag (zelfrapportage inzake tijdige registratie en aangifte, juiste en volledige aangifte, en tijdig betalen, dus niet alleen intentie om compliant te zijn zoals nu gebeurt in de Fiscale Monitor) en met name de zelfrapportage van gedrag te trianguleren met daadwerkelijke cijfers over de verschillende aspecten van naleving. Bijvoorbeeld door de mate waarin burgers aangeven dat zij correcties ontvangen af te zetten tegen de werkelijke correcties. Zo ontstaat vanzelf een beeld van de betrouwbaarheid van de surveys en kan de data uit de surveys eventueel gewogen worden. Daarnaast kan in de surveys (zoals voor de Fiscale Monitor) worden gevraagd naar kennis en gemak alsmede adequate behandeling (o.a. klachten) en handhaving (ontvangen correcties); en naar adoptie/gebruik en ervaren nut van dienstverleningsinstrumenten. Zo wordt over de jaren heen een beter inzicht gekregen in hoeverre de dienstverleningsinstrumenten bijdragen aan compliance in houding en gedrag.

# 5 Kosten van het beleid

## 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag met welke uitgaven het beleid gepaard gaat met een onderbouwing daarvan. Daarmee worden de volgende RPE-vragen beantwoord:

9) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
10) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Om de doelmatigheid van de dienstverlening van de Belastingdienst te kunnen beoordelen is informatie verzameld in overleg met het team Uitgavenmodel van de Shared Service Organisatie Financieel en Managementinformatie van de Belastingdienst. In dat kader is na veelvuldig overleg met de Belastingdienst sinds maart in verschillende slagen informatie verzameld over welke aantallen medewerkers en uitgaven toegerekend kunnen worden aan dienstverlening.
Op basis van de tijdschrijfgegevens is de personele inzet per relevant beleidsinstrument en per klantsegment/subject (particulieren, midden- en kleinbedrijf en voor beide tezamen) inzichtelijk gemaakt. Ook zijn de daarop betrekking hebbende uitgaven in beeld gebracht. Het gaat hierbij om de primaire kosten, exclusief overhead.

Er zijn, in het kader van het 'Uitgavenmodel Belastingdienst', sinds 2015 concernbreed pogingen ondernomen om toerekeningen van uitgaven naar primaire organisatieonderdelen op te stellen. Dit model wordt nog doorontwikkeld en moet leiden tot een in hogere mate gestandaardiseerd model met ingang van het verantwoordingsjaar 2019. Gedurende dit onderzoek vond de validatie van de cijfers over verantwoordingsjaar 2019 nog plaats. De geleverde cijfers over 2019 dienen als basis en referentie voor de beleidsopties hoe met dezelfde, meer of minder middelen effecten kunnen optreden voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. De beleidsopties komen aan de orde in paragraaf 6.3.

In paragraaf 5.2 is een samenvatting opgenomen van de cijfers van 2019 over de personele inzet en uitgaven van de Belastingdienst aan dienstverlening. Gedetailleerde informatie daarover is opgenomen in Bijlage 3. Een aantal activiteiten van directie MKB in relatie tot dienstverlening zijn niet in deze cijfers opgenomen. Daarover is wel apart informatie beschikbaar, die in paragraaf 5.3 is weergegeven.

## 5.2 Personele inzet en uitvoeringskosten dienstverlening

De cijfers over personele inzet, externe inhuur en uitgaven van de Belastingdienst aan dienstverlening zijn samengesteld door het team Uitgavenmodel van de Belastingdienst en zijn gebaseerd op het Processenmodel. Alleen de hoofdprocessen Interactie en Behandeling bezwaar zijn toegerekend aan dienstverlening, exclusief toeslagen, douane en grote ondernemingen. De hoofdprocessen rond klantregistratie, beheer aangiften en aanslagen, inning en uitbetaling en toezicht zijn niet meegenomen, omdat deze te maken hebben met

massale processen en toezicht en opsporing die niet tot de scope behoren van de beleidsdoorlichting dienstverlening.

In 2019 zijn er in totaal naar schatting bijna 3.700 FTE van de Belastingdienst betrokken bij de dienstverlening aan burgers en bedrijven (zie tabel 22). De primaire uitgaven exclusief de overhead worden geraamd op circa € 255 miljoen.

tabel 22 Capaciteit Dienstverlening Belastingdienst in FTE en uitgaven *) naar doelgroepen 2019

| | *Particulieren* | | *MKB* | | *Totaal* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | FTE | Uitgaven (mln €) | FTE | Uitgaven (mln €) | FTE | Uitgaven (mln €) |
| Bezwaar | 672 | 44,3 | 1.319 | 95,5 | 1.991 | 139,8 |
| Bellen | 765 | 37,3 | 462 | 22,1 | 1.227 | 59,4 |
| Brieven | 132 | 18,6 | 151 | 24,0 | 283 | 42,6 |
| Balies en huba | 45 | 2,4 | 3 | 0,2 | 47 | 2,6 |
| Internet | 55 | 4,0 | 58 | 4,2 | 113 | 8,3 |
| Kanaal en ketenregie | 18 | 1,4 | 14 | 1,1 | 33 | 2,5 |
| Totaal | 1.687 | 108,0 | 2.007 | 147,1 | 3.694 | 255,2 |

**) Primaire uitgaven exclusief overhead.*

*Bron: Uitgavenmodel van de Belastingdienst*

## 5.3 Uitvoeringskosten van het beleid aanvullend op het uitgavenmodel vanuit directie MKB

In de selectie van posten die conform het processenmodel toe te rekenen zijn aan dienstverlening is het onderdeel toezicht en opsporing niet betrokken, omdat dit niet tot de scope van het onderzoek behoort. In het processenmodel zijn onder toezicht en opsporing echter ook een aantal zaken ondergebracht van directie MKB die instrumenteel met dienstverlening te maken hebben. Deze worden hier niet per instrument in bijgehouden, maar behoren wel tot de dienstverlening. Deze zaken zijn apart door directie MKB ingeschat en aangeleverd en dienen additioneel betrokken te worden bij het totaalplaatje uit paragraaf 5.2 rond de personele inzet, inhuur en uitgaven aan dienstverlening van de Belastingdienst. Het gaat om expertsessies, startersvoorlichting, fora en intermediairdagen.

### Expertsessies

De landelijke werkgroep Expertsessies bestaat uit zeven leden, geschat wordt dat hieraan bij benadering 576 uren in 2019 zijn besteed. De werkzaamheden bestaan uit het bijwonen van de vergaderingen, in gang zetten van de fysieke of webinar expertsessie. Niet meegenomen – en ook niet achterhaalbaar – zijn de uren van de sprekers, wat zij voorbereid hebben aan presentatie, het presenteren zelf etc. Ook is hierin niet begrepen het onbekende aantal uren van de medewerker van CKC die de presentatie ‘webinar-proof’ maakt noch de uren van collega's van de kantoren waar een fysieke sessie is geweest. Onbekend zijn ook de gemaakte kosten van de webinars/fysieke expertsessies als het gaat om beveiliging, koffie/thee e.d. ter beschikking gesteld tijdens sessies.

### Startersvoorlichting

De startersvoorlichting vindt plaats via seminars Goede Start en door middel van de Startersdagen. Dit seminars Goede Start zijn voor ondernemers die net een eenmanszaak of vof zijn gestart, en ingeschreven staan in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. De Goede Start (GS-)bijeenkomsten worden op de Ondernemerspleinen van de Kamer van Koophandel gehouden in de regio's waar een Ondernemersplein is (Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Eindhoven en Arnhem). De kosten voor deze bijeenkomsten worden door de KvK aan de Belastingdienst in rekening gebracht (circa € 43.000 per jaar voor 40 bijeenkomsten op de Ondernemerspleinen). In de regio's zonder een Ondernemersplein worden de bijeenkomsten op de kantoren zelf gehouden (50 op jaarbasis). De kosten hiervoor komen voor rekening van deze belastingkantoren en bedragen circa € 20.000 per jaar. Geschat aantal uren per jaar voor seminar Goede Start voor de Belastingdienst is 3.600.

Daarnaast zijn er de KvK Startersdagen Tijdens de Startersdag kan men tips en handvatten krijgen om een goed voorbereide start van een bedrijf te kunnen maken. Er zijn drie bijeenkomsten per jaar. De kosten worden doorberekend aan de Belastingdienst en bedragen € 67.500 per jaar. Voor startersdagen wordt een urenaantal geschat van 2.880 uur per jaar voor de Belastingdienst voor de jaren 2018 en 2019 (3 dagen per jaar). Voor 2017 – waarin maar 1 dag is geweest – wordt een inzet geschat van 960 uur.

### Fora

In de jaren 2015 tot en met 2019 is het aantal FTE bij de Fora gestegen van 10 tot ruim 23. Enkele medewerkers werken voor beide fora (zowel voor het Forum Fiscale Dienstverleners als het Forum Salaris). Voor wat betreft de overige kosten worden deze op € 15.000 geschat. Voor zover bekend zullen de bedragen voor eerdere jaren min of meer in dezelfde orde van grootte zijn.

### Intermediairdagen

Een globale schatting van MKB gaat uit van zo'n 1.000 mensdagen voor tien intermediairdagen in totaal. Dit betreft circa 6 fte en 3 fte voor de projectorganisatie is 9 fte, waarvan circa 50% afkomstig is van MKB op jaarbasis.

# 6 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of het beleid doeltreffend en doelmatig geweest is. Daarnaast wordt besproken welke mogelijkheden er zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen en aan welke beleidsopties gedacht kan worden bij toename of afname van de beschikbare middelen. Daarmee worden RPE-vragen 11 tot en met 15 beantwoord:

11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: paragraaf 6.1 bespreekt het doelbereik en de doeltreffendheid van het beleid en behandelt daarmee RPE-vragen 11 en 12. Paragraaf 6.2 bespreekt doelmatigheid (RPE-vraag 13), paragrafen 6.3 t/m 6.6 gaan vervolgens in op de mogelijke beleidsopties en beantwoorden daarmee RPE-vragen 14 en 15.

## 6.1 Doeltreffendheid

Om de doeltreffendheid van het dienstverleningsbeleid te kunnen beoordelen, dienen verschillende vragen beantwoord te worden: 1) Zijn de doelen van het beleid behaald? 2) Wat zijn de effecten van het dienstverleningsbeleid geweest op het behalen van die doelen? 3) Is de dienstverlening zodanig ingericht dat passende dienstverlening wordt geleverd? In deze paragraaf volgt een beschouwing van de doeltreffendheid aan de hand van deze drie vragen.

Ten eerste dient te worden vastgesteld of de doelen van het beleid gerealiseerd zijn. Het einddoel van het uitvoerings- en handhavingsbeleid (waar dienstverlening een onderdeel van is) van de Belastingdienst, is ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven uit zichzelf de regels naleven (compliance). De realisatie van de compliancedoelstelling wordt weergegeven in meerdere indicatoren (beschreven in paragraaf 4.2). Deze indicatoren geven een beeld van de mate waarin de doelstellingen op de verschillende aspecten van compliance bereikt worden. Afgaande op de geformuleerde streefwaarden kan gesteld worden dat de doelstelling over het geheel genomen gehaald wordt: de realisaties zijn op alle aspecten van compliance van een stabiel hoog niveau, slechts in een enkel geval is een streefwaarde een jaar niet gerealiseerd. Aan de hand van de cijfers kan dus geconcludeerd worden dat de compliancedoelstelling gerealiseerd is.

Ten tweede dient vervolgens te worden vastgesteld wat de invloed van dienstverlening op het behalen van de compliancedoelstelling geweest is. Met het vaststellen dat de doelstelling gerealiseerd is, kan immers nog niet geconcludeerd worden dat het dienstverleningsbeleid hieraan heeft bijgedragen en dus doeltreffend geweest is. Om hierover uitspraken te kunnen doen dient het verband tussen de dienstverleningsactiviteiten en de gerealiseerde compliance hard gemaakt te kunnen worden.

In de reflectie op de beleidstheorie en de prestatie-indicatoren werd vastgesteld dat er bij de Belastingdienst geen structureel, periodiek onderzoek plaatsvindt naar de mate waarin er daadwerkelijk samenhang bestaat tussen kennis en vaardigheden, houding, gemak en vertrouwen enerzijds en compliance in gedrag anderzijds. Daarmee is er ook geen structureel, actueel, volwaardig inzicht in hoeverre de beoogde effecten van de instrumenten doorwerken en leiden tot kennis en vaardigheden, houding, gemak en vertrouwen, laat staan of ze leiden tot compliance in gedrag.

Aan de hand van de beschikbare cijfers is het dus niet goed mogelijk het verband tussen de effecten van dienstverleningsinstrumenten en het behalen van de compliancedoelstelling hard te maken. Aan de hand van wetenschappelijk onderzoek is echter wel aannemelijk te maken dat dit effect bestaat. Uit diverse onderzoeken blijkt dat dienstverlening kan bijdragen aan (de intentie tot) compliant gedrag. Op grond van gedragswetenschappelijke inzichten kunnen enkele voorwaarden worden geschetst waaraan dienstverlening moet voldoen om te kunnen bijdragen aan compliant gedrag. Zo dient de dienstverlening aan te sluiten bij de vaardigheden van mensen en geen afbreuk te doen aan de redzaamheid en zelfredzaamheid van mensen. Ook moet de dienstverlening goed bereikbaar zijn en is het van belang dat de Belastingdienst te allen tijde een betrouwbare partner is.

De derde vraag is dus of is voldaan aan de voorwaarden waaronder dienstverlening kan bijdragen aan compliant gedrag. De Belastingdienst spreekt in dit kader van 'passende dienstverlening' om te bevorderen dat burgers en bedrijven hun verplichtingen nakomen. De vraag of de geboden dienstverlening passend is, is lastig te beantwoorden. Of de dienstverlening aansluit bij de vaardigheden en persoonlijke omstandigheden van mensen is immers zeer afhankelijk van de persoon in kwestie.

Enig zicht op de vraag of de dienstverlening passend is, kan komen van de gebruikers van die dienstverlening. De cijfers met betrekking tot tevredenheid kunnen daarover een indicatie geven, aangevuld met een kwalitatieve verdieping op basis van de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd met vertegenwoordigers/belangenbehartigers van diverse doelgroepen.

De bereikbaarheid en wachttijden bij de Belastingtelefoon zijn in de jaren 2017-2019 achtergebleven bij de doelstellingen. Dat is ook zichtbaar in de tevredenheidscijfers in die jaren. Zoals eerder al gesteld is goede bereikbaarheid van diensten een belangrijke voorwaarde voor dienstverlening om effect op de compliance te kunnen bereiken. Bovendien schaadden de problemen met de Belastingtelefoon het vertrouwen in de Belastingdienst. Een duidelijk effect hiervan is niet direct zichtbaar in de compliancecijfers over deze jaren, maar het is aannemelijk dat wanneer deze situatie zou voortduren dit de compliance negatief zou beïnvloeden.

De tevredenheidscijfers laten over het algemeen een positief beeld zien (met uitzondering van de hierboven al besproken Belastingtelefoon). Interviews bevestigen dat de dienstverlening over het algemeen goed functioneert, maar nog te weinig is ingericht op het gebruikersperspectief. De VIA wordt door alle partijen gezien als een zeer geslaagd instrument. Er zijn echter ook enkele onderdelen waar de dienstverlening nog niet optimaal is.

Voor personen die wel digitaalvaardig zijn, blijven de voorzieningen achter bij de wensen en verwachtingen. Lang niet alles is online te vinden of te volgen. Dit beperkt de effectiviteit van portals en draagt eraan bij dat bij de Belastingtelefoon nog steeds

erg veel status- en procesvragen worden gesteld. Uitbreiding van de digitale (online) functionaliteiten zou ervoor zorgen dat de dienstverlening voor deze groep nog passender wordt.

Het machtigen van intermediairs verloopt niet soepel. Dit maakt het lastiger voor burgers en bedrijven om hulp in te schakelen en draagt daarmee niet bij aan hun redzaamheid. Ook voor machtigingen is een uitbreiding van de digitale functionaliteit gewenst om de dienstverlening passender te maken.

Voor groepen die behoefte hebben aan persoonlijk contact, zoals niet-digitaalvaardige burgers, is de Belastingdienst minder zichtbaar en bereikbaar geworden door het sluiten van balies. De dienstverlening door maatschappelijk dienstverleners (in samenwerking met de Belastingdienst) biedt weliswaar een geschikte vorm van ondersteuning voor deze groepen, maar de verminderde zichtbaarheid en directe bereikbaarheid van de Belastingdienst zelf kan gevolgen hebben voor het (herstel van) vertrouwen in de Belastingdienst.

In de correspondentie van de Belastingdienst is vaak nog sprake van juridisch taalgebruik, waardoor brieven, met name voor laaggeletterden, vaak niet begrijpelijk zijn. Dit vermindert de zelfredzaamheid van belastingplichtigen.

**De rol van wet- en regelgeving**

Ingewikkelde wet- en regelgeving en veelvuldige wijzigingen maken het lastiger om te voldoen aan verplichtingen en dus om compliant te blijven. Bovendien zorgen ingewikkelde regels en regelmatige wijzigingen ervan bij belastingplichtigen voor onzekerheid en de angst om fouten te maken. Ingewikkelde wet- en regelgeving veroorzaakt daardoor een grotere vraag naar dienstverlening en heeft bovendien invloed op de effectiviteit van de dienstverlening.

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving zou de vraag naar dienstverlening sterk kunnen verminderen en de doeltreffendheid van dienstverlening kunnen verbeteren. Dit is echter geen onderdeel van het dienstverleningsbeleid, want het betreft hier wet- en regelgevingsbeleid waarover de Belastingdienst geen directe zeggenschap heeft.

De Belastingdienst kan wel een bijdrage leveren aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving door structureel signalen over knelpunten naar de opdrachtgever in de driehoek terug te koppelen. Op termijn zou dit ertoe kunnen leiden dat er minder dienstverlening ingezet hoeft te worden. Ook zou de Belastingdienst bij beoogde invoering van nieuwe regelgeving extra scherp kunnen zijn op de gevolgen voor de uitvoering, door uitvoeringstoetsen (nog) kritischer in te vullen.

Het rapport 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' biedt opties voor vereenvoudiging van de fiscale wet- en regelgeving en besteedt ook aandacht aan de uitvoeringsaspecten die daarbij een rol spelen. [33]

## 6.2 Doelmatigheid

Onder doelmatigheid wordt verstaan: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Harde uitspraken hierover vereisen dus inzicht in de effecten (doeltreffendheid) van het beleid. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat uitspraken over doeltreffendheid slechts in beperkte mate mogelijk zijn. Datzelfde geldt dus voor

[33] Ministerie van Financiën, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, april 2020

doelmatigheid. Toch zijn enige uitspraken over doelmatigheid wel mogelijk, door 1) te kijken naar de conclusies met betrekking tot doeltreffendheid 2) door te kijken of de geleverde dienstverlening goedkoper had kunnen worden uitgevoerd en 3) door benchmarking met belastingdiensten in andere landen of met andere uitvoeringsorganisaties in Nederland.

Indien het gevoerde beleid niet doeltreffend is, kunnen daaruit ook conclusies over de doelmatigheid worden getrokken. Indien het beleid niet de beoogde effecten sorteert, zijn ook de aan dat beleid verbonden uitgaven immers ook niet effectief besteed. De problemen bij de Belastingtelefoon leidden ertoe dat de beoogde effecten minder goed gerealiseerd konden worden. Niet alleen door de verminderde bereikbaarheid, maar met name door het effect ervan op het vertrouwen in de Belastingdienst, wat doorwerkt in (de bereidheid tot) compliant gedrag. De bezuinigingen op de telefonische dienstverlening kunnen daardoor ook vanuit het perspectief van doelmatigheid een contraproductief effect hebben gehad, omdat dit ten koste ging van bereikbaarheid en vertrouwen en daarmee het risico bestaat op verminderde bereidheid tot compliant gedrag.

Een andere manier om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid, is te bezien of de bereikte effecten ook tegen lagere kosten gerealiseerd hadden kunnen worden. In de specificering van de uitgaven (zie hoofdstuk 5) is duidelijk zichtbaar dat het telefoniekanaal een relatief duur kanaal is in vergelijking met de digitale kanalen. Het is echter te eenvoudig om te stellen dat met het verschuiven van dienstverlening van telefonie naar digitaal dezelfde effecten gerealiseerd kunnen worden. Om effect te sorteren dient dienstverlening immers aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden en vaardigheden.

Voor een deel van de huidige doelgroep van het telefoniekanaal zal digitale dienstverlening waarschijnlijk geen passend alternatief zijn. Dat betekent echter niet dat efficiëntiewinst in het geheel niet mogelijk is. Veel verkeer richting het telefoniekanaal wordt immers gevormd door status- en procesvragen. Het antwoord op dergelijke vragen is nu in onvoldoende mate via de online kanalen (portalen) te vinden. Hierdoor komen ook vragen van belastingplichtigen voor wie digitaal wel een passend dienstverleningskanaal is toch bij de Belastingtelefoon terecht. Voor deze groep kan digitale dienstverlening een kostenefficiënter alternatief zijn. Dit vereist wel dat de functionaliteiten op de online portals uitgebreider worden dan op dit moment het geval is.

Onderzocht is of er in internationaal verband vergelijkende onderzoeken zijn gedaan naar de dienstverlening van belastingdiensten in verschillende landen, bijvoorbeeld door de OECD of IOTA. Dergelijke onderzoeken zijn niet beschikbaar.

In het kader van de evaluatie is een (beperkte) vergelijking gemaakt op hoofdlijnen met een tweetal andere publieke uitvoeringsorganisaties, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), ten aanzien van hun dienstverlening aan respectievelijk ondernemers/bedrijven en burgers.[34]

Een kwantitatieve vergelijking tussen Belastingdienst, RVO en SVB is lastig, omdat de drie uitvoeringsorganisaties andere (kern)taken hebben en anders georganiseerd zijn. Dat betekent al snel dat appels met peren vergeleken zouden worden. Wel kan de

[34] Zie Bijlage 4 voor een uitgebreide beschrijving van de uitgevoerde benchmark.

vergelijking aanknopingspunten bieden voor verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening.

De telefonische dienstverlening van de SVB is niet meer georganiseerd in de vorm van een callcenter (zoals voorheen) en ook niet met sturing via een keuzemenu.
Men werkt vanuit het uitgangspunt dat elke burger rechtstreeks een medewerker aan de lijn moet krijgen die hem of haar direct kan helpen. De ervaring met callcenters was dat er heel veel telefoontjes doorgestuurd moesten worden en dat het tijdig terugbellen niet goed werkte. Dit was ook frustrerend voor klanten en medewerkers. Burgers kiezen nu een specifiek telefoonnummer voor bijvoorbeeld Kinderbijslag of AOW en krijgen dan meteen iemand aan de lijn die ze ook echt kan helpen. Het is echter lastig vooraf te bepalen of de methode van de SVB een-op-een ook toepasbaar kan zijn op de Belastingtelefoon; bijvoorbeeld met een rechtstreeks nummer voor een specifieke fiscale regeling. Of bijvoorbeeld voor een *life event* als echtscheiding; deze verandering van persoonlijke omstandigheden heeft vaak meerdere fiscale gevolgen. Het beantwoorden van vragen en het geven van informatie over specifieke onderwerpen of *life events* aan een burger kan wel eens veel efficiënter zijn en tot een hogere klantwaardering leiden dan een algemene intake aan de voorkant. Op dit moment is de intake via de Belastingtelefoon nog heel breed en algemeen met een (beperkt) keuzemenu (toeslagen, ondernemersvragen, overige vragen).

## 6.3 Achtergrond beleidsopties

Vraag 14 van de RPE betreft mogelijkheden tot verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid, binnen de bestaande middelen. Vraag 15 verzoekt om beleidsopties in geval van 20% minder beschikbare middelen. Naast de variant 20% minder is in de opdracht voor dit onderzoek ook gevraagd om beleidsopties in geval van 20% meer middelen. Eerst wordt ingegaan op de grondslag voor de beleidsopties en omvang, daarna komen achtereenvolgens de beleidsopties bij 20% meer middelen aan bod (paragraaf 6.4) en die bij 20% minder middelen (paragraaf 6.5). Tot slot wordt gekeken hoe beleidsopties met meer en minder middelen elkaar kunnen versterken (paragraaf 6.6). Hiermee wordt invulling gegeven aan de variant om met gelijkblijvende middelen de doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen verhogen.

### Grondslag voor de beleidsopties en omvang

Om beleidsopties te kunnen doorrekenen, dient eerst de grondslag bepaald te worden. Hiertoe zullen de uitgaven van 2019 als basis dienen, met daarbij opgeteld de al toegekende gelden voor de periode vanaf 2020.

In 2019 bedroegen de directe uitgaven aan FTE en externe inhuur aan Dienstverlening € 255 miljoen, exclusief de uitgaven aan overhead, huisvesting en facilitair. Uit het uitgavenmodel blijkt dat het totaal bedrag als volgt te verdelen is:

- € 139,8 miljoen afhandeling bezwaar, beroep, verzoekschriften en klachten;
- € 59,4 miljoen bellen;
- € 42,6 miljoen correspondentie;
- € 2,6 miljoen balies en Huba;
- € 8,3 miljoen digitaal kanaal;
- € 2,5 miljoen kanaal en ketenregie.

In de Voorjaarsnota 2020 is structureel € 62 miljoen toegekend voor het verbeteren van de dienstverlening van de Belastingdienst, voor de volgende actiepunten:

- Belastingtelefoon: "visitekaartje" & bereikbaarheid (€ 37 miljoen);
- Versterken keten en wegwerken achterstanden: Bezwaar Particulieren en MKB (€ 19 miljoen);
- Versterken keten en wegwerken achterstanden: Schenk en Erf (€ 5 miljoen).

Gerekend met de uitgaven van 2019 zou dit dus betekenen dat de grondslag voor de besparingsopties uitkomt op € 317 miljoen. Uitgaande van € 317 miljoen betekent 20% meer (of minder) middelen ruim € 60 miljoen meer (of minder).

De inschattingen van besparingen (beleidsopties in geval van minder middelen) en extra uitgaven (beleidsopties in geval van meer middelen) zijn zo goed mogelijk gemaakt op gerelateerd aan de cijfers uit het uitgavenmodel. Er kan echter geen exacte inschatting worden gegeven, maar alleen globaal in orde van grootteklassen. We hebben daarbij de volgende categorieën onderscheiden:

- A is groter dan € 25 miljoen.
- B is tussen € 5 en € 25 miljoen.
- C is minder dan € 5 miljoen.

Bij de inschatting van besparingen of extra uitgaven wordt, net als bij de weergave van de kosten van het beleid in hoofdstuk 5, uitgegaan van de primaire kosten, exclusief overhead.

## 6.4 Beleidsopties bij 20% meer middelen

Bij het opstellen van beleidsopties in geval van 20% meer middelen is gezocht naar mogelijkheden om de dienstverlening (nog) doeltreffender te maken. Uitgangspunt daarbij zijn de punten waarvan in paragraaf 6.1 is geconstateerd dat de dienstverlening nog niet optimaal is. Daarnaast spelen te verwachten toekomstige ontwikkelingen een rol in de mogelijke keuzes voor ontwikkelrichtingen. Aan de hand daarvan zijn drie ontwikkellijnen te onderscheiden:

*1. Digitale ontwikkeling*
De huidige digitale voorzieningen zijn niet toereikend voor de behoefte van de doelgroepen die digitaalvaardig is en bij voorkeur via die weg hun belastingzaken regelen. Dat zit zowel in de beperkte informatievoorzieningen en functionaliteiten op de portals als in de mogelijkheden om machtigingen (digitaal) te regelen.
In de komende jaren zal naar verwachting verdere digitalisering van de samenleving plaatsvinden. Daarmee zullen ook de wensen van belastingplichtigen ten aanzien van digitale dienstverlening van de Belastingdienst verder toenemen. Zowel bezien vanuit de bestaande situatie als vanuit te verwachten toekomstige ontwikkelingen is investeren in digitale dienstverlening dus gewenst.

*2. Persoonlijker en beter bereikbaar*
Sinds 2012 is een groot aantal Belastingkantoren gesloten. De Belastingdienst is daarmee minder zichtbaar en bereikbaar geworden. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat voor sommige doelgroepen, zoals niet-digitaalvaardigen, persoonlijk contact nog steeds de voorkeur heeft. Naar aanleiding van diverse incidenten is er in de media en het publieke debat ook veel aandacht voor een meer persoonlijke benadering en de menselijke maat. Een zichtbaarder en beter bereikbare Belastingdienst met meer mogelijkheden voor persoonlijk contact kan ook helpen bij het herstel van vertrouwen in de Belastingdienst.

*3. Uitbreiding van proactief handelen en passende dienstverlening*
In de uitvoerings- en handhavingsstrategie nemen de begrippen proactief en passende dienstverlening een belangrijke plaats in. Deze uitgangspunten zijn al zichtbaar in de inrichting van de dienstverlening, verdere uitwerking hiervan kan bijdragen aan (nog) doeltreffender dienstverlening.

Het vervolg van deze paragraaf bespreekt verschillende uitwerkingen van bovenstaande drie ontwikkelrichtingen. De volgende beleidsopties worden achtereenvolgens beschouwd passend bij de drie ontwikkelrichtingen:

1) *Digitale ontwikkeling*
   a) Extra investeren in verbeteren van digitale informatievoorziening.
   b) Verbeteren machtigingssysteem intermediairs.
2) *Persoonlijker en beter bereikbaar*
   a) Invoeren van videobellen.
   b) Uitbreiden baliecapaciteit.
3) *Uitbreiding van proactief handelen en passende dienstverlening*
   a) Meer middelen voor proactief benaderen van burgers en bedrijven.
   b) Dienstverlening uitbreiden voor specifieke groepen.

In de volgende paragrafen komen bij elke beleidsoptie eerst de aanleiding of het probleem aan bod, daarna volgt een toelichting en een inschatting van de benodigde investering, het verwachte resultaat en de nadelen. De gedragswetenschappelijke reflectie op de beleidsopties is verwerkt in de beschrijving van het verwachte resultaat en de nadelen van de afzonderlijke beleidsopties.

### 6.4.1 Extra investeren in verbeteren van digitale informatievoorziening

**Aanleiding**
Belastingplichtigen hebben behoefte aan inzicht in hun persoonlijke situatie. Een gedeelde informatiepositie is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Op dit moment is niet alle informatie beschikbaar via de online portalen. Dit zorgt voor veel status- en procesvragen.

**Toelichting Beleidsoptie**
Voorbeelden van zaken die nog niet online te vinden/volgen zijn:
- Overzicht van openstaande vorderingen. Er loopt al een traject voor de ontwikkeling hiervan.
- Volgen van de status van verzoeken of bezwaren d.m.v. een 'track&trace' systeem.

**Benodigde investering**
Om de digitale interactie verder te ontwikkelen zijn vooral ook investeringen in de Informatievoorziening (IV-kant) gewenst om te kunnen komen tot de moderne interactie die men voor ogen heeft. Daarnaast moet geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van nieuwe functies van de portalen en in het 'track&trace' systeem. Benodigde investering in categorie A ofwel groter dan € 25 miljoen.

**Verwachte resultaat**
Belastingplichtigen kunnen eenvoudiger beschikken over alle informatie die zij nodig hebben om hun verplichtingen na te komen. Dit kan het vertrouwen, dat te paard gaat en te voet komt, in de Belastingdienst verstevigen. Voor de Belastingdienst kan dit op termijn leiden tot een vermindering van de werklast met betrekking tot status- en procesvragen.

**Nadelen**
Deze beleidsoptie is sterk afhankelijk van de mogelijkheden op IV-gebied. Het is onduidelijk hoeveel tijd en kosten er exact nodig zijn om dit technisch mogelijk te maken. Wellicht zijn de beschikbare middelen dus niet de meest bepalende factor in de (on)mogelijkheid om dit te realiseren.

Dit type van voorzieningen vraagt iets van de digitale, bureaucratische en fiscale vaardigheden van burgers. Dit kan betekenen dat een dergelijke voorziening die burgers en (kleine of zelfstandige) ondernemers die over minder vaardigheden beschikken, verder uitsluiten of verder afhankelijk maken van anderen omdat ze het niet zelf kunnen.

### *6.4.2 Verbeteren machtigingssysteem intermediairs*

**Aanleiding**
Voor digitale berichten ontbreekt een eenduidig machtigingssysteem, waardoor fiscaal dienstverleners niet eenvoudig toegang kunnen krijgen tot digitale informatie in portals. Voor particulieren is DigID-machtiging mogelijk, maar voor ondernemers is zoiets niet goed geregeld. Hierdoor kost het meer tijd en moeite om aan verplichtingen te kunnen voldoen. Correspondentie is rechtstreeks gericht aan ondernemers en niet aan de intermediair. Deze correspondentie blijft vaak lang bij de ondernemer liggen. Als het uiteindelijk wordt doorgegeven aan de intermediair zijn vaak machtingscodes verlopen en start de correspondentie opnieuw.

**Toelichting Beleidsoptie**
Het ontwikkelen van een machtigingssysteem waarmee de klant in één keer alle machtigingen regelt. Daarmee beschikt een fiscaal dienstverlener op een eenvoudige manier over alle benodigde informatie.

**Benodigde investering**
Het ontwikkelen van een nieuw machtigingssysteem vergt een investering in de digitale infrastructuur
Benodigde investering in categorie B tussen € 5 en € 25 miljoen.

**Verwachte resultaat**
Een goed functionerend machtigingssysteem stelt de intermediair in staat gemakkelijker en sneller zijn werk te kunnen uitvoeren. Op die manier kan hij zijn of haar klanten ook sneller te hulp schieten als dat nodig is, wat zeer zeker ook de tijdigheid tegemoetkomt. Bovendien zal dit leiden tot een afname van het aantal statusvragen bij de Helpdesk Intermediairs.

**Nadelen**
Het ontwikkelen van een compleet machtigingssysteem blijkt technisch lastig uitvoerbaar. De Belastingdienst is hiervoor voor een groot deel afhankelijk van overheidsbrede ontwikkelingen op het gebied van e-herkenning. De ontwikkeling daarvan ligt bij Logius. Een risico bij het eenvoudiger maken van machtigen is bovendien dat het ook misbruik in de hand kan werken, immers niet alle intermediairs zijn bonafide.

### 6.4.3 Invoeren van videobellen

**Aanleiding**
Door de coronacrisis zijn zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst meer gewend geraakt aan het werken met videobellen. Uit interviews blijkt dat belastingplichtigen graag een gezicht hebben bij de dienstverlening, videobellen kan daarin een meerwaarde hebben ten opzichte van het telefoniekanaal. Dit kan bijdragen aan meer menselijke maat, waardoor meer maatwerk kan worden verricht. In sommige gevallen zou videobellen wellicht ook een alternatief voor baliebezoek kunnen zijn.

**Toelichting Beleidsoptie**
Videobellen is een persoonlijker vorm van contact dan reguliere telefonie. Ook is het makkelijker mogelijk om informatie te delen. Ook zouden briefwisselingen kunnen worden voorkomen door videobellen. Bij videobellen is directe interactie mogelijk, terwijl eerst anders een brief wordt gestuurd met een vraag aan de belastingplichtige, die daar vervolgens per brief weer een antwoord op moet geven. In een videogesprek is door interactie makkelijker een diagnose te stellen.

**Benodigde investering**
Investeringen zijn nodig in de hardware (laptops/webcams e.d.) om te kunnen videobellen. Daarnaast dient een systeem te worden ontwikkeld om de videocalls te organiseren (denk aan software of een planningssysteem). Onduidelijk is of videobellen net zo efficiënt zal zijn als reguliere telefonie, dus dit kan ook een uitbreiding van FTE betekenen.
Benodigde investering in categorie C ofwel kleiner dan € 5 miljoen.

**Verwachte resultaat**
Videobellen kan ervoor zorgen dat burgers een persoonlijker contact ervaren dan aan de telefoon, waardoor een sterkere band met de belastingplichtige kan ontstaan. Indien videobellen een deel van het baliewerk kan vervangen leidt dit tot een besparing van reistijd voor de burger en (eventueel) voor de medewerker van de Belastingdienst. Videobellen past bovendien in de tijdgeest en is gedreven door Coronamaatregelen maatschappelijk meer geaccepteerd geraakt. De Belastingdienst zou met videobellen dus goed aansluiten op nieuw mediagebruik in de samenleving.

**Nadelen**
De meerwaarde van videobellen ten opzichte van gewone telefonie is onduidelijk. Bovendien is het moeilijk in te schatten hoeveel mensen hiervan gebruik zouden willen maken. Videobellen als vervanging van balies vereist van baliebezoekers dat zij de mogelijkheden hebben en in staat zijn om gebruik te maken van videobellen. Voor welke doelgroepen videobellen toegevoegde waarde kan hebben zou nader onderzocht moeten worden en waar dit een versterking of vervanging van bestaande dienstverlening kan betekenen.

### 6.4.4 Uitbreiden baliecapaciteit

**Aanleiding**
Onder kwetsbare groepen bijvoorbeeld burgers of ondernemers die kampen met (diverse vormen van) laaggeletterdheid, bestaat de behoefte aan 'warm contact'. De Belastingtelefoon en digitale kanalen zijn voor deze groepen minder geschikt. De afgelopen jaren is het aantal balies teruggebracht en zijn de goedkopere kanalen gestimuleerd. Dit heeft ertoe geleid dat de drempels om bij een balie terecht te

kunnen hoger zijn geworden. Voor kwetsbare groepen geldt bovendien dat via de balie beter proactief opgetreden kan worden dan via het telefoniekanaal. Door ze aan de voorkant goed te helpen worden problemen zoals schulden voorkomen en wordt bovendien extra werk in de uitvoering 'aan de achterkant' voorkomen.

**Toelichting Beleidsoptie**

Uitbreiding van de capaciteit van balies kan helpen om kwetsbare groepen beter te kunnen bedienen. Hierbij zou kunnen worden aangesloten bij overheidsbrede initiatieven om overheidsdiensten voor kwetsbare burgers beter bereikbaar te maken, bijvoorbeeld in de vorm van één overheidsloket voor verschillende overheidsdiensten.[35]

**Benodigde investering**

De extra kosten komen voort uit extra FTE voor de bezetting van balies. Huisvesting en andere overheadkosten vormen geen onderdeel van de inschatting van de benodigde investering.
De huidige directe uitgaven aan balies bedragen ca. € 2 miljoen. Uitbreiding van het aantal balies valt dus in categorie C ofwel kleiner dan € 5 miljoen.

**Verwachte resultaat**

Meer mogelijkheden voor persoonlijk contact, dit sluit aan bij de behoefte die daartoe bestaat bij een deel van de burgers en op grond van de menselijke maat, waardoor meer maatwerk kan worden verricht. Bovendien kan dit eraan bijdragen dat in sommige gevallen potentiële problemen beter aan de voorkant gesignaleerd kunnen worden.

**Nadelen**

De afgelopen jaren is het baliebezoek teruggedrongen door het werken op afspraak en het stimuleren van andere kanalen. De vraag is hoe de balie voor de specifieke doelgroepen die daar baat bij hebben laagdrempeliger kan worden, zonder dat dit ook leidt tot een sterke stijging van gebruik door groepen die ook via telefoon of digitale kanalen goed geholpen kunnen worden.

### *6.4.5 Meer middelen voor proactief benaderen van burgers en bedrijven*

**Aanleiding**

Belastingplichtigen zijn zich niet altijd bewust wat al hun verplichtingen zijn of ze vergeten simpelweg bepaalde handelingen te verrichten. De Belastingdienst streeft ernaar burgers en bedrijven te ontzorgen in het voldoen aan hun verplichtingen. De Belastingdienst is op onderdelen al actief met het proactief benaderen van burgers en bedrijven. Uit interviews blijkt dat de Belastingdienst door extra inzet op een proactieve benadering nog meer bereikt kan worden. Burgers geven ook aan een proactieve opstelling van de Belastingdienst te verwachten.[36]

**Toelichting Beleidsoptie**

De Belastingdienst is al op verschillende vormen van proactieve dienstverlening bezig. Nu verstuurt de Belastingdienst bijvoorbeeld brieven waarin aan belastingplichtigen

---

[35] Zie ook de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen van de Rijksoverheid. BMH Rapport 13: *Een betere overheid voor burgers en bedrijven*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-13-een-betere-overheid-richting-burgers-en-bedrijven
[36] Nationale Ombudsman, Relatie burger-overheid 2030

wordt aangegeven dat men geld terug kan vragen, nog aangifte moet doen of in het kader van scheiding.

Proactief handelen van de Belastingdienst kan op verschillende manieren nog meer vorm krijgen:

- Notificatie: een signaal sturen dat een belastingplichtige nog iets moet doen of dat er iets klaarstaat.
- Benaderen in situaties waar de belastingplichtige wellicht hulp nodig kan hebben, bijvoorbeeld in geval van bepaalde life-events.
- Op basis van klantbeelden bepaalde personen actief uitnodigen om een afspraak te maken.

**Benodigde investering**

- Ontwikkelen analysesysteem op basis van klantbeelden om te kunnen bepalen welke doelgroepen behoefte hebben aan proactieve dienstverlening.
- Personele inzet om actief belastingplichtigen te gaan benaderen.

Benodigde investering in categorie B tussen € 5 en € 25 miljoen.

**Verwachte resultaat**

Een meer proactieve benadering van de Belastingdienst draagt eraan bij dat burgers en bedrijven meer gemak ervaren bij het voldoen aan hun verplichtingen. Bovendien kunnen op deze manier aan de voorkant problemen voorkomen worden, wat voor zowel Belastingdienst als belastingplichtige scheelt in de benodigde inspanningen. Proactieve dienstverlening helpt belastingplichtigen om zaken niet over het hoofd te zien en dat verhoogt de kans op (onder meer) tijdige en juiste aangifte.

**Nadelen**

Het verzamelen en analyseren van informatie om personen actief te gaan benaderen kan stuiten op bezwaren in het kader van de AVG of in strijd zijn met beginselen van behoorlijk bestuur. Ook zit wellicht niet iedereen erop te wachten om ongevraagd benaderd te worden door de Belastingdienst.
Ook als de Belastingdienst zich aan de privacyregels houdt, is het maar de vraag in hoeverre belastingplichtigen de Belastingdienst bij deze manier van werken vertrouwen. Er is immers veel gebeurd de afgelopen periode. Om vertrouwen te winnen, is transparantie nodig. Maar hier zitten wel de nodige haken en ogen aan. Want tegelijkertijd staat transparantie bij een proactieve benadering in sommige gevallen op gespannen voet met opsporing en handhaving als onderdeel van de compliancestrategie. Daarnaast kan met het bestaan van een proactieve benadering het risico op oplichting toenemen: als het normaler wordt dat de Belastingdienst zelf meer contact zoekt, wordt het risico op nep-smsjes, nep-telefoontjes en dergelijke groter.. Tot slot stelt een proactieve benadering op basis van analyse van klantbeelden eisen aan de beschikbare data voor analyses. Er zit dus ook een IV-afhankelijkheid in deze optie.

### *6.4.6 Dienstverlening uitbreiden voor specifieke groepen*

**Aanleiding**

Het Forum Fiscaal Dienstverleners en het Forum Salaris bestaan reeds. Het Forum Maatschappelijke Dienstverleners is al in ontwikkeling en zal binnenkort operationeel zijn. Er zijn nog andere groepen waar een Forum van belang kan zijn. Dienstverlening uitbreiden voor groepen die nu te weinig specifiek bediend worden is een mogelijkheid. Binnen de doelgroep MKB zou dat bijvoorbeeld kunnen door de toegang

tot een Fora uit te breiden of door nieuwe Fora op te zetten speciaal voor nieuwe groepen, bijvoorbeeld ZZP'ers.

**Toelichting Beleidsoptie**

ZZP'ers hebben vaak geen intermediair waar ze een beroep op kunnen doen en combineren de problematiek die een burger en een ondernemer heeft. Voor ZZP'ers of andere specifieke groepen zou nieuwe dienstverlening ook kunnen in de vorm van een webinar en/of een online chat(bot)functie, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de behoefte aan een persoonlijk aanspreekpunt.

**Benodigde investering**

Onderzoek is nodig om te bepalen voor welke groepen, naast de hierboven genoemde ZZP'ers, dit ook nog zou kunnen. Het zou mogelijk ook kunnen voor bepaalde branches, bedrijven die hun activiteiten binnenkort gaan staken of bijvoorbeeld zonnepaneelhouders. Vormgeven van een nieuw forum of meer gebruik maken van webinars en/of chat(bot)functies. Chat(bot)functies kunnen overigens voor iedereen ingezet worden.
Benodigde investering in categorie C ofwel kleiner dan € 5 miljoen.

**Verwachte resultaat**

Belastingplichtigen hebben een platform voor vragen en overleg en zijn beter op de hoogte. Andersom geldt, de Belastingdienst kan via dit soort platforms meer zicht krijgen op en begrip krijgen voor wat er werkelijk speelt

**Nadelen**

Er zijn geen noemenswaardige nadelen aan deze beleidsoptie verbonden. Het vereist wel extra monitoring vanuit de Belastingdienst, ook om het platform actueel te houden. Ook bestaat de kans dat wat er op die platforms leeft, als representatief voor de totale doelgroep wordt gezien. Daar moet voor gewaakt worden, door ideeën ook periodiek representatief te toetsten, bijvoorbeeld via de Fiscale Monitor.

## 6.5 Beleidsopties bij 20% minder middelen

Een besparing van 20% op de dienstverlening kan op korte termijn eigenlijk alleen gerealiseerd worden door bepaalde vormen van dienstverlening niet of veel minder aan te bieden. Dit zal grote gevolgen hebben voor de realisatie van de dienstverleningsambitie van de Belastingdienst en de strategische doelstelling om passende dienstverlening te bieden en zal mogelijk nadelige effecten hebben op de compliance. Voor alle varianten met 20% minder middelen is de vraag of zij realistisch zijn, omdat zij tegen de stroom ingaan van de menselijke maat en de dienstverlening nadelig kunnen beïnvloeden.

Ter beantwoording van vraag 15 van de RPE zullen hieronder enkele beleidsopties worden besproken die zouden leiden tot 20% minder inzet van middelen. De volgende beleidsopties worden achtereenvolgend beschouwd:

6.5.1 Terugdraaien extra investeringen voorjaarsnota.
6.5.2 Telefoniekanaal afsluiten voor intermediairs.
6.5.3 Afschaffen of inkrimpen dienstverleningsinstrumenten.
6.5.4 Online aanbieden van evenementen gericht op intermediairs en MKB-ondernemers.
6.5.5 Stoppen met proactieve communicatie.
6.5.6 Schrappen van de backoffice activiteiten.
6.5.7 Vereenvoudiging van wet- en regelgeving.

Telkens is een toelichting gegeven op de beleidsoptie, waarna ingegaan is op de gevolgen en besparingsmogelijkheden. De gedragswetenschappelijke reflectie op de beleidsopties is verwerkt in de beschrijving van het gevolgen van de afzonderlijke beleidsopties. Overigens is het lastig om een compleet beeld van de gevolgen van het afschaffen van afzonderlijke instrumenten te schetsen. De strategie van de Belastingdienst voorziet in een samenhangend geheel van activiteiten, indien daar een onderdeel uit verwijderd wordt zal dat ook gevolgen hebben voor de vraag naar en werking van andere onderdelen.

Beleidsoptie 6.5.1 levert op zichzelf beschouwd al een besparing op van 20% minder middelen ofwel € 62 miljoen. Indien dit niet wenselijk is kan ook gekeken worden naar de andere beleidsopties.

### *6.5.1 Terugdraaien extra investeringen voorjaarsnota*

**Toelichting Beleidsoptie**

In de voorjaarsnota 2020 is structureel €62 miljoen beschikbaar gesteld, o.a. ter verbetering van de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon en de afhandeling van bezwaren binnen de Awb-termijn. Het terugdraaien van deze extra middelen kan de beoogde besparing opleveren.

**Gevolgen**

Gevolg hiervan zou zijn dat de met de investering beoogde doelen niet gerealiseerd zullen worden. De bereikbaarheid van de Belastingtelefoon zal achterblijven bij de gestelde streefwaarde en de doelstellingen voor het tijdig afhandelen van bezwaren zullen niet gehaald worden. De kans dat het vertrouwen van particulieren en

ondernemers in de Belastingdienst in de context van de huidige publiciteit nog verder op de proef wordt gesteld, neemt sterk toe.

**Besparing**
Besparing € 62 miljoen.

### *6.5.2 Telefoniekanaal afsluiten voor intermediairs*

**Toelichting Beleidsoptie**
Een optie om te besparen op het telefoniekanaal zou zijn het af te sluiten voor bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld intermediairs. Van intermediairs kan verondersteld worden dat zij met betrekking tot vragen over wet- en regelgeving voldoende kennis in huis hebben. Informatie met betrekking status- en procesvragen zou bij de cliënt beschikbaar moeten zijn.

**Gevolgen**
Als intermediairs niet meer bij het telefoniekanaal terecht kunnen, zullen zij hun vragen via andere kanalen gaan stellen. Dit betekent dat er meer via de fora gecommuniceerd gaat worden. De fora bieden echter geen mogelijkheid voor 1-op-1 communicatie, waardoor belastingplichtigen rechtstreeks telefonisch met medewerkers van de Belastingdienst of via correspondentie contact gaan zoeken. De fora zijn ook geen geschikt medium voor status- en procesvragen, met die vragen kunnen fiscaal dienstverleners dus niet meer terecht. Als dit ertoe leidt dat intermediairs niet (op tijd) beschikken over juiste en volledige informatie, zal dit gevolgen hebben voor de juistheid en tijdigheid van de aangifte. Het sluiten van het telefoniekanaal voor intermediairs staat haaks op de interactiestrategie en het ingezette beleid om de dienstverlening van de Belastingdienst als visitekaartje te presenteren. Invoering van deze maatregel zou dus een stevig commitment van de bewindspersonen vereisen, hetgeen in de context van de publiciteit rond de Belastingdienst een lastige opgave zal zijn.

**Besparing**
De totale uitgaven aan het telefoniekanaal bedroegen bijna € 60 miljoen. De post Bellen Ondernemingen was goed voor ruim € 20 miljoen. De verwachte besparing van deze optie zal uitkomen in categorie B ofwel tussen € 5 en € 25 miljoen.

### *6.5.3 Afschaffen of inkrimpen dienstverleningsinstrumenten*

Afschaffen of inkrimpen van bestaande dienstverleningsinstrumenten: verminderde openingstijden van de Belastingtelefoon, het sluiten van (nog meer) balies en geen HUBA-campagne uitvoeren.

<u>Beperken openingstijden Belastingtelefoon</u>

**Toelichting Beleidsoptie**
Door de openingstijden van de Belastingtelefoon te beperken kan er bespaard worden op de kosten van de Belastingtelefoon. Door de personele capaciteit evenredig met de openingstijden omlaag te brengen, kan er een besparing gerealiseerd worden. Ervan uitgaande dat het aanbod aan binnenkomende telefoontjes ongewijzigd blijft, zal dit wel leiden tot een sterke vermindering van de bereikbaarheid.

**Gevolgen**
Door de verminderde bereikbaarheid van de Belastingtelefoon zijn belastingplichtigen meer aangewezen op het gebruik van digitale kanalen. Dit zal een negatief effect

hebben op de compliance van mensen die met de digitale kanalen minder uit de voeten kunnen of behoefte hebben aan persoonlijk contact. Zeker voor die groepen zal dan gelden, zoals eerder vermeld, dat het vertrouwen van particulieren en ondernemers in de Belastingdienst in de context van de huidige publiciteit nog verder op de proef wordt gesteld.

**Besparing**
De totale uitgaven aan het telefoniekanaal bedroegen € 53,6 miljoen. De verwachte besparing zal vallen in categorie B ofwel tussen € 5 en € 25 miljoen.

Sluiten balies

**Toelichting Beleidsoptie**
Door het sluiten van balies zouden belastingplichtigen gebruik moeten maken van telefonie of digitale kanalen, of voor (fysiek) persoonlijk contact aangewezen zijn op externe partijen, zoals maatschappelijk dienstverleners.

**Gevolgen**
Dit zal naar verwachting een negatief effect hebben op de compliance, wat er ook toe leidt dat de Belastingdienst meer (correctie-) werkzaamheden achteraf moet doen. Dit staat haaks op het huidige beleid om aan de voorkant zaken op te lossen (problemen te voorkomen). En ook hier geldt weer, dit zal een negatief effect hebben op mensen die met de digitale kanalen minder goed uit de voeten kunnen of behoefte hebben aan persoonlijk contact.

**Besparing**
De uitgaven in 2019 aan balies bedroegen € 1,9 miljoen. Dit is dus een besparing in categorie C ofwel kleiner dan € 5 miljoen.

Afschaffen HUBA-campagne

**Toelichting Beleidsoptie**
Met het afschaffen van de HUBA-campagne vervalt een instrument om de niet-zelfredzamen te kunnen ondersteunen. Ook de ondersteuning aan maatschappelijke dienstverleners die hulp bij aangifte bieden vervalt.

**Gevolgen**
De Belastingdienst trekt zich hiermee in feite terug achter de muren. Hulpbehoevenden en helpers zijn op zichzelf aangewezen. Dit zal leiden tot meer fouten in de aangifte en dus een nadelig effect hebben op de compliance. Via de HUBA-campagne kan de Belastingdienst bovendien nog steeds veel goodwill kweken, in de context van de huidige publiciteit is het blijven werken aan goodwill zeer nodig.

**Besparing**
De uitgaven in 2019 aan HUBA bedroegen € 0,65 miljoen. Dit is dus een besparing in categorie C ofwel kleiner dan € 5 miljoen.

### 6.5.4 Online aanbieden van evenementen gericht op intermediairs en MKB-ondernemers

**Toelichting Beleidsoptie**
Dienstverleningsinstrumenten als intermediairdagen en startersvoorlichting worden al online aangeboden naast het evenement op een fysieke locatie. Door deze evenementen volledig online te organiseren kan een besparing gerealiseerd worden.

**Gevolgen**
De fysieke aanwezigheid op locatie biedt intermediairs de mogelijkheid van persoonlijk contact met de Belastingdienst, dat wordt door intermediairs en startende ondernemers ook zeer gewaardeerd. In een online-setting valt dat weg. Onduidelijk is of de informatieoverdracht bij deze evenementen online net zo effectief is als op fysieke bijeenkomsten.

**Besparing**
Besparing in categorie C ofwel kleiner dan € 5 miljoen.

### 6.5.5 Stoppen met proactieve communicatie

**Toelichting Beleidsoptie**
Door te stoppen met proactieve communicatie kan een besparing gerealiseerd worden. Nu verstuurt de Belastingdienst bijvoorbeeld nog brieven waarin aan belastingplichtigen wordt aangegeven dat men geld terug kan vragen, nog aangifte moet doen of in het kader van scheiding.

**Gevolgen**
De kans bestaat dat door te stoppen met proactieve communicatie men minder aan de verplichtingen voldoet. De Belastingdienst wil juist meer richting proactieve dienstverlening. Een meer proactieve benadering van de Belastingdienst draagt eraan bij dat burgers en bedrijven meer gemak ervaren bij het voldoen aan hun verplichtingen. Bovendien kunnen op deze manier aan de voorkant problemen voorkomen worden, wat voor zowel Belastingdienst als belastingplichtige scheelt in de benodigde inspanningen. Proactieve communicatie straalt bovendien uit dat de Belastingdienst een oplettende organisatie is, die helpt als het kan maar handhavend optreedt als het nodig is. Een dergelijke uitstraling kan mensen helpen zich aan de regels te houden.

**Besparing**
De uitgaven aan proactieve communicatie zijn uit het uitgavenmodel niet goed af te leiden. Het zal gaan om een besparing in categorie C ofwel kleiner dan € 5 miljoen.

### 6.5.6 Schrappen van de backoffice activiteiten

**Toelichting Beleidsoptie**
Alle backoffice activiteiten van de Belastingtelefoon worden geschrapt. Indien in het contact met de eerste lijn een vraag niet afdoende beantwoord kan worden, is een belastingplichtige aangewezen op een adviseur. Het doorverbinden van telefonische vragen naar tweedelijns adviseurs en terugbelafspraken (sba’s en frobo’s) komen te vervallen.

**Gevolgen**
Deze optie heeft vergaande gevolgen voor het niveau van de dienstverlening. Complexe vragen zullen vaak niet beantwoord kunnen worden, belastingplichtigen zullen zich aan hun lot overgelaten voelen. Dit zal leiden tot een verminderde compliance doordat er meer fouten gemaakt worden. Bovendien kan de verminderde servicegerichtheid van de Belastingdienst ertoe bijdragen dat de bereidheid van belastingplichtigen om de regels na te leven afneemt. Deze optie staat haaks op het ingezette beleid om van de dienstverlening het visitekaartje van de Belastingdienst te maken.

**Besparing**
De totale uitgaven aan het telefoniekanaal bedroegen € 53,6 miljoen. De post Afhandelen SBA was goed voor € 10,2 miljoen. De besparing valt in categorie B ofwel tussen € 5 en € 25 miljoen.

## 6.6 Combineren van beleidsopties

Door beleidsopties in geval van minder middelen te combineren met beleidsopties in geval van meer middelen, zijn combinaties te bedenken die mogelijk kunnen leiden tot een verbetering van de dienstverlening, zonder dat daar (per saldo) extra middelen voor nodig zijn. In deze paragraaf worden enkele mogelijke combinaties geschetst.

Een belangrijke kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat de verbetering eerst gerealiseerd dient te worden, voordat er besparingsmaatregelen kunnen worden doorgevoerd. De investeringen gaan dus vooraf aan de kosten. Het inboeken van besparingen zonder dat verbeteringen al gerealiseerd zijn, kan tot gevolg hebben dat het niveau van dienstverlening drastisch achteruit gaat. De gang van zaken met betrekking tot de (Herijkte) Investeringsagenda is hier een duidelijk voorbeeld van.

**Verminderen openingstijden Belastingtelefoon combineren met ontwikkeling chat(bot)functie**
In paragraaf 6.4.6 wordt de mogelijkheid genoemd om een chat(bot)functie te ontwikkelen. Door het aanbieden van een chatbotfunctie zou het effect van verminderde openingstijden van de Belastingtelefoon (deels) gemitigeerd kunnen worden. Inzet van een chatbot kan er zelfs voor zorgen dat de burgers en bedrijven via dit kanaal 24/7 antwoord kunnen krijgen op inhoudelijke vragen, maar niet zozeer op statusvragen. Indien de chatbot geen antwoorden zou kunnen geven zou overgeschakeld kunnen worden op een live chat met een medewerker.

**Verbeteren van gedeelde informatiepositie en machtigingssysteem combineren met sluiten Helpdesk Intermediairs**
Een groot deel van de vragen bij de Helpdesk Intermediairs betreft status- en procesvragen. Indien het IV-landschap en de machtiging van intermediairs op zo’n wijze verbeterd wordt dat de antwoorden op status- en procesvragen voor een intermediair eenvoudig te achterhalen zijn, wordt het effect van het sluiten van de Helpdesk beperkt.

# 7 Aanbevelingen

In de vorige beleidsdoorlichting dienstverlening, in 2015, werden diverse aanbevelingen gedaan om een beter inzicht te krijgen in de effecten van dienstverlening, namelijk:

- Met het opstellen van een doelenboom en het aan de hand daarvan kiezen en inrichten van indicatoren kan een belangrijke stap worden gezet om meer aannemelijk te maken wat dienstverlening voor bijdrage levert in het realiseren van doelen.
- Inzicht in de beleving van burgers en bedrijven zorgt voor duiding en geeft richting aan strategie en beleid. Om dit inzicht te verkrijgen zullen een of meerdere onderzoeksinstrumenten moeten worden ontwikkeld.
- De nieuwe methode moet het mogelijk maken om over alle kanalen te meten op die aspecten die ertoe doen.
- Het is wenselijk dat er meer inzicht komt in zowel de kosten als prestaties van de processen.

In de afgelopen jaren zijn op bovenstaande punten deels al stappen gezet. Zo is het Continu Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO) geïntroduceerd om de beleving van klanten op verschillende kanalen beter in beeld te krijgen. Ook zijn op verschillende kanalen nieuwe prestatie-indicatoren geïntroduceerd. Dit betreft zowel indicatoren die onderdeel uitmaken van de begroting als indicatoren die intern voor sturing worden gebruikt. Momenteel wordt gewerkt aan herijking van de prestatie-indicatoren in de begroting, aansluitend op de doelen die uit de strategie van de Belastingdienst kunnen worden afgeleid. Dit sluit aan bij diverse aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting in 2015. Vanaf 2021 zal gebruikt worden gemaakt van deze herijkte set van prestatie-indicatoren.

Op grond van de beleidsdoorlichting over 2015-2019 komen wij tot de volgende aanbevelingen:

### *1 Voer structureel onderzoek uit naar effecten van beleid*

Uit het onderzoek blijkt dat het in de praktijk niet goed mogelijk is om de causaliteit tussen beleid en uitkomsten hard vast te stellen. Het verdient daarom aanbeveling dat in de toekomst meer inzicht verkregen kan worden in doeltreffendheid of doelmatigheid. Op dit moment vindt er bij de Belastingdienst geen structureel, periodiek onderzoek plaats naar in hoeverre er vanuit het perspectief van de Belastingdienst daadwerkelijk samenhang bestaat tussen kennis en vaardigheden, gemak en vertrouwen enerzijds en compliance in gedrag anderzijds en tussen compliance in houding en compliance in gedrag. Daarmee is er ook geen structureel, actueel, volwaardig inzicht in hoeverre de beoogde effecten van de instrumenten zoals geformuleerd middels KPI's doorwerken in of leiden tot kennis en vaardigheden, houding, gemak en vertrouwen, laat staan in of tot compliance in gedrag (tijdig juist volledig aangeven en betalen).

Het advies is dan ook om zo snel mogelijk en structureel te beginnen met het toetsen van de veronderstellingen onder het beleid, door een brede compliancemonitor te ontwikkelen op basis van meerdere onderzoeksmethoden, waaronder surveys, databaseonderzoek en nog meer dan nu op basis van op echte dialogen gerichte methoden. Die compliancemonitor dient ook bestuurlijk verankerd te worden in de beleidscyclus. Door zelfrapportage over nalevingsgedrag te trianguleren met daadwerkelijke cijfers over naleving, ontstaat een beeld van de betrouwbaarheid van surveys. Daarmee kan de Belastingdienst over de jaren heen een beter inzicht

verkrijgen in de mate waarin de dienstverleningsinstrumenten bijdragen aan compliance in houding en gedrag.

Ook met een verbeterd inzicht in de samenhang tussen beleid en uitkomsten blijft het lastig om een causaal verband tussen beleid en uitkomsten aan te tonen op strategisch niveau (voor de Belastingdienst als geheel). Het ontbreken van een controlegroep speelt daarbij een rol, daarnaast maakt ook de grote diversiteit aan doelgroepen en ingezette instrumenten het lastig om op strategisch niveau conclusies te trekken. De effectiviteit van onderdelen van het dienstverleningspalet is beter vast te stellen, door het doen van effectmetingen op operationeel niveau (de werking van afzonderlijke instrumenten) en wellicht ook tactisch niveau (doelgroepen). Aanbeveling is om snel te beginnen met dergelijke kleinere evaluaties. Deze deelevaluaties kunnen dienen als bouwstenen voor een volgende beleidsdoorlichting.

### *2 Ontwikkel diensten nog meer vanuit gebruikersperspectief*

Uit het onderzoek blijkt dat de dienstverlening nog meer te ontwikkelen is vanuit het gebruikersperspectief. Door diensten vanuit gebruikersperspectief te ontwikkelen met vertegenwoordigers van allerlei doelgroepen erbij in co-creatie, wordt de kans verder verhoogd dat dienstverlening aansluit op vaardigheden van mensen zonder hun redzaamheid of zelfredzaamheid aan te tasten. Deze methoden worden gehanteerd door zogenaamde User eXperience deskundigen en interaction designers in onder meer designlabs en fieldlabs. Het bedrijfsleven maakt zeer veel gebruik van deze manieren van werken. De Belastingdienst maakt ook al gebruik van dergelijke methoden, maar zou hier nog veel meer op in moeten zetten.

### *3 Monitor onbedoelde of onvoorziene effecten*

Het aanbieden van diensten kan onbedoelde of onvoorziene effecten hebben. Door het inrichten van een cliëntenraad, zoals SVB en UWV die al hebben, kunnen deze neveneffecten beter in kaart worden gebracht. RVO hanteert daarvoor een klantenpanel. In een cliëntenraad geven vertegenwoordigers van klanten gevraagd en ongevraagd hun oordeel en advies over het reilen en zeilen van de dienstverlening. Dit betekent een uitbreiding ten opzichte van bestaande initiatieven, zoals de Research Community, die vooral gericht is op gevraagd advies geven. Bij de Belastingdienst zou een dergelijke raad zich kunnen richten op de groep particulieren. De kwalitatieve informatie die dit oplevert zou kwantitatief en nationaal getoetst kunnen worden, bijvoorbeeld via de Fiscale Monitor. Overleg over de resultaten van de monitor zou op hoog bestuurlijk niveau verankerd moeten worden, zodat direct acties ter verbetering kunnen worden opgepakt als daar aanleiding voor is.

### *4 Breng de kosten van beleid beter in kaart*

Uit het onderzoek blijkt dat er weinig cijfermateriaal over de kosten beschikbaar is over een langere reeks van jaren. Het is wenselijk dat er meer inzicht komt in de kosten van processen en prestaties en hoe dat toe te rekenen is aan dienstverlening.

Dienstverlening vormt slechts een onderdeel van het beleidsartikel Belastingen in de begroting. De uitgaven in de begroting kunnen dus niet één op één worden overgenomen, maar dienen te worden bepaald op basis van de gehanteerd definitie van het begrip dienstverlening.

Er zijn, in het kader van het 'Uitgavenmodel Belastingdienst', al sinds 2015 concernbreed pogingen ondernomen om toerekeningen van uitgaven naar primaire organisatieonderdelen op te stellen. Dit model wordt nog doorontwikkeld en moet

leiden tot een in hogere mate gestandaardiseerd model met ingang van het verantwoordingsjaar 2019. Echter gedurende dit onderzoek heeft nog geen validatie van de cijfers over verantwoordingsjaar 2019 kunnen plaatsvinden.

Gedurende dit onderzoek is gebleken dat het lastig is uitgaven toe te rekenen aan specifieke dienstverleningsactiviteiten. Dit belemmert het zicht op de kosten van het beleid en bemoeilijkt het trekken van conclusies met betrekking tot doelmatigheid.

Het verdient aanbeveling het uitgavenmodel verder te ontwikkelen, zodat duidelijk wordt welke uitgaven toegerekend kunnen worden aan dienstverlening en welke aan andere activiteiten die los staan van dienstverlening.

## *5 Werk aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving*

Ingewikkelde en / of veelvuldig wijzigende regelgeving vraagt veel van burgers en bedrijven om regels na te leven. Dat kan van grote invloed zijn op zowel de vraag naar dienstverlening als op de effectiviteit van geleverde diensten. De Belastingdienst is niet direct verantwoordelijk voor het wet- en regelgevingsbeleid, maar kan wel een belangrijke bijdrage leveren.

Uit de benchmark blijkt dat bijvoorbeeld de SVB nagaat hoe wetten en regels concreet uitpakken voor bedrijven en burgers (zie bijlage 4). Als blijkt dat het anders uitpakt dan bedoeld is door de wetgever, dan wordt dit gesignaleerd bij de wetgever en wordt stil gestaan bij de vraag hoe daarmee om te gaan. In dat kader heeft men "Garage de Bedoeling" ook wel "Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening" ingericht. Dit is een 'werkplaats' waar mensen bij elkaar komen (de 'probleemhouders') om gesignaleerde problemen te schetsen en te bespreken met als doel tot praktische oplossingen te komen. Aanvankelijk gebeurde dit alleen met interne (SVB-) medewerkers maar later zijn daar ook externe partijen (bijvoorbeeld van ministeries of andere uitvoeringsorganisaties) bij betrokken. De problematiek kan zowel betrekking hebben op issues die negatief uitwerken voor burgers maar ook op issues die (te) positief uitwerken voor burgers. Het gaat dus om de bijwerking van wetten en (uitvoerings)regels die niet de bedoeling zijn geweest van de wetgever. In de praktijk leidt dit niet altijd tot een oplossing. Maar het leidt in elk geval tot bewustwording, ook voor toekomstige gevallen en nieuwe wetgeving.

Uit gesprekken met de driehoek is gebleken dat er nog onvoldoende terugkoppeling over knelpunten plaatsvindt tussen de Belastingdienst als opdrachtnemer, DGFZ als opdrachtgever en SG/HDFEZ als eigenaar. Er zijn de afgelopen twee jaar wel stappen gezet om dit te verbeteren, maar het verdient aanbeveling dit structureel te versterken. Bijvoorbeeld door op basis van geluiden bij de Belastingtelefoon vast te leggen waar burgers en bedrijven moeite mee hebben en dit direct terug te koppelen naar de opdrachtgever respectievelijk eigenaar, zodat gezamenlijk bekeken kan worden of vereenvoudiging in wet- en regelgeving of betere voorlichting mogelijk is en een oplossing biedt, met een positief effect op de compliance tot gevolg.

Eenvoudiger wet- en regelgeving zou ook kunnen helpen bij het terugdringen van het aantal bezwaren. De Belastingdienst kan ook een signalerende rol spelen richting de driehoek als er onderwerpen zijn waarover veel bezwaren opduiken.

## *6 Betrek ook de dienstverlenende aspecten van toezicht en opsporing en/of massale processen bij verbetertrajecten rond dienstverlening*

Het concept dienstverlening in bredere zin vormt een onderdeel van een samenhangend geheel van handhavingsactiviteiten, waar naast dienstverlening ook toezicht en opsporing en massale processen onderdeel van zijn. Voor deze beleidsdoorlichting is een afbakening van het begrip dienstverlening gehanteerd om een afscheiding te kunnen maken tussen dienstverlening en andere activiteiten, die afzonderlijk in andere beleidsdoorlichtingen geëvalueerd worden. In de praktijk is dit onderscheid lastig te maken en wordt het onderscheid door betrokkenen ook niet zo ervaren. Ook het handelen van een medewerker die een beschikking oplegt, of de houding van een inspecteur tijdens boekenonderzoek heeft een dienstverlenend aspect. Juist dergelijke contacten kunnen heel bepalend zijn voor het beeld dat burgers en bedrijven hebben van de Belastingdienst als dienstverlenende organisatie. In trajecten ter verbetering van de dienstverlening dient men met deze factoren ook rekening te houden.

Het verdient aanbeveling opnieuw te kijken naar de wijze waarop de handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst geëvalueerd worden. Indien een integrale evaluatie van de activiteiten van de Belastingdienst als te omvangrijk wordt beschouwd, kan overwogen worden de beleidsdoorlichting langs andere lijnen op te splitsen. Bijvoorbeeld door de activiteiten voor de doelgroepen Particulieren en MKB afzonderlijk te evalueren.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Instrumenten van dienstverlening

De hieronder genoemde kanalen, middelen, processen en instrumenten die behoren tot de dienstverlening door de Belastingdienst zijn in de beleidsdoorlichting betrokken.

### *1 Digitaal*

- Website
  De website is één van de informatiekanalen van de Belastingdienst. Burgers, bedrijven en fiscaal dienstverleners kunnen hier op eigen initiatief, zonder tussenkomst van een medewerker, zelf informatie zoeken over belastingzaken. Er wordt algemene, niet persoonsgebonden informatie aangeboden op de website.
- Sociale Media
  Sociale Media is één van de digitale communicatiekanalen waarbij burgers, bedrijven en fiscaal dienstverleners in contact kunnen komen met de Belastingdienst. De inzet van sociale media voorziet in de behoefte van het publiek om plaats- en tijdonafhankelijk informatie te krijgen, te vinden en te kunnen reageren. Met sociale media vindt er directe interactie tussen de Belastingdienst en de vragensteller plaats, maar een groot voordeel van sociale media is dat met één antwoord meer mensen tegelijk van dienst kunnen zijn. Vragen en antwoorden zijn raadpleegbaar en doorzoekbaar voor iedereen. Bij de beantwoording van vragen via sociale media wordt dan ook geen persoonsgebonden informatie gegeven.
- Portals
  De portals (mijntoeslagen, mijnbelastingdienst, mijnbelastingdienstzakelijk, Persoonlijk Domein Ondernemers) zijn persoonsgebonden online kanalen, waarop op een veilige manier persoonlijke informatie met de Belastingdienst kan worden uitgewisseld. Hier zou ook steeds vaker het antwoord op statusvragen te vinden moeten zijn. Er wordt gewerkt aan het beschikbaar maken van meer statusinformatie via de portals, ook is een Generiek Portaal in ontwikkeling.

### *2 BelastingTelefoon*

De BelastingTelefoon is één van de grote communicatiekanalen van de Belastingdienst. De BelastingTelefoon bestaat uit een aantal onderdelen, namelijk particulieren, ondernemers, toeslagen, douane, helpdesk intermediairs, auto en buitenland. BelastingTelefoon levert telefonische informatie aan burgers en bedrijven die het antwoord op hun vraag niet online kunnen vinden of die niet digivaardig zijn. BelastingTelefoon positioneert zich zodanig dat zij, complementair aan Digitaal, vooral doelgroepen bedient die anders buiten het bereik van de Belastingdienst dreigen te vallen. Dit zijn burgers die niet digivaardig zijn of bedrijven (veelal hun vertegenwoordigers) met complexere vragen of statusvragen. Naast het bedienen van deze specifieke doelgroepen beantwoordt de BelastingTelefoon ook vragen. Ook biedt BelastingTelefoon het outbound bellen als toegevoegde waarde op het primair proces. Door burgers en bedrijven proactief te benaderen en ondersteunen, worden ze geholpen zodat zij zich (beter) aan regelgeving kunnen houden of hun rechten kunnen effectueren.

## 3 Online Aangifte (OLAV)

Met de online aangifte (OLAV) is in 2014 met succes een proef gehouden. In 2015 is de online aangiftevoorziening beschikbaar gekomen in het nieuwe webportaal Mijn Belastingdienst en in 2019 in Mijn Belastingdienst Zakelijk.

## 4 Aangiftecampagne IH

Ieder jaar levert de Belastingdienst/Particulieren input over thema's en onderwerpen die door middel van handhavingscommunicatie massale aandacht krijgen tijdens de aangiftecampagne voor de IH. De Belastingdienst/Particulieren is verantwoordelijk voor coördinatie van het geheel van communicatieacties voorafgaand, tijdens en na de aangifteperiode. Voorafgaand aan de aangifteperiode richt deze verantwoordelijkheid zich vooral op de voorbereiding van de communicatie door KI&S, CDC en Persvoorlichting en de afstemming met het Ministerie van Financiën. Vanuit de overall communicatiestrategie wordt onder andere een kanaalconfiguratie, intern communicatieplan, mediaplan, PR-plan, corporate communicatieplan en de radio- en televisiecampagne gemaakt.

## 5 Brief met code

Voorafgaand aan de aangiftecampagne, stuurt Logius in samenwerking met de Belastingdienst een brief met een machtigingscode voor de aangifte IH. Deze brief gaat naar burgers die in het jaar ervoor hulp hebben gehad (met machtiging) bij het invullen van hun online aangifte. Burgers hoeven dus zelf geen machtigingscode meer te regelen. Een machtigingscode regelen kan online, maar niet-digivaardige burgers moeten bellen met het callcenter van Logius. De brief is daarnaast voor burgers een reminder om een afspraak te gaan maken met hun helper. De doelgroep bestaat uit ongeveer 600.000 burgers.

## 6 Handhavingscommunicatie

Door het inzetten van handhavingscommunicatie probeert de Belastingdienst belastingplichtigen te helpen bij het voldoen aan hun verplichtingen. De afgelopen jaren is ervaring opgedaan met het verzenden van handhavingsbrieven buiten de aangifteperiode om. Met een zogenaamde PM-brief (pro memorie) worden belastingplichtigen gewezen op een mogelijk onjuist of niet ingevulde rubriek in de aangifte. Belastingplichtigen worden uitgenodigd om mogelijke fouten te herstellen door een nieuwe aangifte in te dienen. Hiermee wordt het achteraf corrigeren van de aangifte voorkomen.

## 7 Vooraf ingevulde aangifte IH (VIA)

Sinds het belastingjaar 2008 kunnen particuliere belastingplichtigen gebruik maken van de Vooraf Ingevulde Aangifte, ook wel de VIA. Hierbij vult de Belastingdienst reeds bekende gegevens van de belastingplichtige al in het digitale aangifte programma in. Door met DigiD in te loggen kan de belastingplichtige deze gegevens downloaden, zodat de gegevens zichtbaar worden in het aangifteprogramma. Op deze manier hoeft de belastingplichtige een groot deel van de aangifte niet meer zelf in te vullen, maar enkel te controleren op juistheid en volledigheid van de gegevens.

## 8 Balie

Alle klantenbalies van de Belastingdienst werken sinds 2013 alleen op afspraak. Burgers die een balie willen bezoeken, bellen de BelastingTelefoon. In veel gevallen kan de medewerker van de BelastingTelefoon de vraag direct beantwoorden. Als dat

niet mogelijk is en als persoonlijk contact nodig is, maakt de medewerker een afspraak voor de burger, op een gewenste tijd en op een gewenst kantoor. Burgers kunnen altijd een afspraak krijgen binnen vijf werkdagen. Het streven is in één keer te helpen.

### 9 HUBA (Hulp bij aangifte)

Tijdens de aangiftecampagne IH wordt onder regie van de directie Particulieren hulp tijdens de aangiftecampagne IH verzorgd. De hulp voorkomt fouten bij het doen van aangifte en aangifteverzuim en levert zo een bijdrage aan de handhaving. Belastingplichtigen kunnen voor hulp naar een kantoor van de Belastingdienst of naar bijvoorbeeld een vak- of ouderenbond waarmee wordt samengewerkt. Deze massale aanpak voorkomt overbelasting van de balies in drukke perioden.

### 10 SBA (Smart terugbelafspraak)

Het doel van het deelproces SBA is het beantwoorden van de vraag van de burger op eenduidige en efficiënte wijze. De burgers worden telefonisch geïnformeerd en kunnen een datum en tijdstip van hun voorkeur aangeven waarop deze telefonische benadering plaatsvindt.

### 11 Correspondentie

Het doel van het deelproces Correspondentie is het beantwoorden van de vraag van de burger op eenduidige en efficiënte wijze. De vragen komen per post binnen, maar worden zoveel mogelijk telefonisch afgehandeld. Indien nodig wordt het klantcontact afgesloten met een poststuk. De Belastingdienst correspondeert met burgers niet via het (massale) kanaal e-mail.

### 12 Stella

In 2009 is de Belastingdienst gestart met het inrichten van multidisciplinaire teams om belastingplichtigen met multi-problematiek (genaamd Stella's) van dienst te kunnen zijn. Een Stella is een belastingplichtige die in beginsel op meerdere fronten (segment overschrijdend) problemen heeft met de Belastingdienst (en eventueel met andere overheidsinstellingen), die men niet goed zelf kan oplossen. Er kan sprake zijn van schrijnende omstandigheden, waarbij acute hulp noodzakelijk is. Burgers met een Stella-casus hebben een complexe hulpvraag die in de meeste gevallen meerdere middelen en/of segmenten raakt. De behandeling vereist een afgestemde actie over de verschillende middelen, waarbij samenwerking tussen de verschillende middelen en segmenten noodzakelijk is om tot een oplossing te komen.

### 13 Nabestaandenpagina/servicepunt nabestaanden

De doelgroep nabestaanden bestaat uit alle contactpersonen die namens de erfgenaam of erfgenamen belastingzaken als inkomensheffing, erfbelasting, houderschapsbelasting en toeslagen voor de overledene afhandelen. De aanpak voor deze doelgroep is vooral op de voorkant gericht: het contact met de klant. Daarbij bestaat er een onderscheid tussen het afwikkelen van zaken van de erflater (zoals Toeslagen en IH) en de opstart van het aangiftetraject voor de nabestaanden voor de erfbelasting. Het serviceteam voor erfbelasting is bereikbaar via een speciaal nummer van de Belastingtelefoon. Het frontoffice van KI&S en de backoffice van Particulieren en CAP zijn daarbij nauw op elkaar aangesloten.

## 14 Team Grensoverschrijdend werken en ondernemen (GWO)

In een internationale samenwerking tussen de Belastingdiensten van Nederland, Duitsland/Nord-Rhein-Westfalen (NRW) en België is het team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen (GWO) ontstaan in het jaar 2000. Naar aanleiding van grensoverschrijdende projecten die in de grensstreek Nederland-Duitsland plaatsvonden, wil men voorzien in de informatiebehoefte van grensarbeiders. Doelstelling is het informeren van werknemers, werkgevers, ondernemers, gepensioneerden en adviseurs over de fiscale gevolgen en consequenties voor de sociale zekerheid bij grensoverschrijdende arbeid.

## 15 Commerciële en maatschappelijke dienstverleners

- Relatiebeheer. De Belastingdienst kent een intermediairenbeleid, dat zich laat samenvatten met de slogan 'help de helper'. In dit kader ondersteunt de Belastingdienst/Particulieren (en de Belastingdienst/Toeslagen) helpende partijen, in het bijzonder maatschappelijk dienstverleners die burgers die minder zelfredzaam zijn helpen met het zaken doen met de Belastingdienst.
- Ondersteuning van dienstverleners door middel van informatie en hulp via onder andere het online Kennisnetwerk en een convenant met de Koninklijke Bibliotheek om bibliotheken als locatie te gebruiken voor hulp aan belastingplichtigen.

## 16 Fora

Belastingdienst/MKB onderhoudt drie fora, dat wil zeggen afgeschermde online platformen waarop kennis wordt gedeeld. Op het Forum Fiscaal Dienstverleners (Forum FD) zijn circa 17.000 fiscaal dienstverleners gebruiker. Belastingdienst/Particulieren werkt samen met Belastingdienst/MKB om deze dienstverleners aan de voorkant te informeren. Het Forum Salaris richt zich op salarisadministrateurs/salarisprofessionals en kent zo’n 9.900 gebruikers. Het Forum Horizontaal Toezicht (Forum HT) is voor fiscale dienstverleners die zijn aangesloten bij een convenant Horizontaal Toezicht en kent meer dan 750 gebruikers. Vanuit de visie “Beter vooraf informeren, dan achteraf corrigeren” schrijven medewerkers handreikingen (content), beantwoorden ze vragen (interactie) en werken ze mee aan vlogs. Zoveel mogelijk afgestemd op signalen vanuit de organisatie/ processen van zowel de Belastingdienst als de fiscaal dienstverleners en salarisadministrateurs.

## 17 Intermediairdagen

Het instrument intermediairdagen is een jaarlijks terugkerend evenement op meerdere locaties (sinds enkele jaren is er ook een ‘digitale’ bijeenkomst) gericht op kleine – en middelgrote fiscale dienstverleners. Op de intermediairdag wordt kennis aangereikt over onder andere het nieuwe belastingplan en op handen zijnde organisatie- en procesveranderingen. Het doel van de intermediairdagen is het verhogen van het kennisniveau en het versterken van de samenwerkingsrelatie. Er doen jaarlijks bijna 10.000 fiscale dienstverleners mee, vooral de kleinere bedrijven. Via webcasts worden de workshops na afloop 30.000-40.000 keer bekeken.

## 18 Expertsessies

Tweemaal per jaar worden zogenaamde expertsessies georganiseerd op de Belastingkantoren. Recentelijk is gestart met het (ook) aanbieden van digitale bijeenkomsten. Afhankelijk van het onderwerp zijn de sessies op aanmelding toegankelijk voor alle fiscale dienstverleners of worden delen gericht uitgenodigd. De

aangeboden kennis is afgeleid uit veel gemaakte fouten en/of op aangeven van de fiscale dienstverleners (via bijvoorbeeld de intermediairdagen of het forum FD). Door het bijspijkeren van kennisachterstand kunnen nalevingstekorten en/of procesverstoringen effectief worden teruggedrongen. Het hoofddoel van de sessies is het overdragen van kennis. Nevendoel is het onderhouden van de relatie met de fiscale dienstverleners.

## 19 Startersvoorlichting

De Belastingdienst werkt samen met andere (overheids)organisaties om startende ondernemers zo goed mogelijk op weg te helpen, bijvoorbeeld met het ondernemersplein, startersbijeenkomsten, seminars en webinars en webcasts. Daarnaast bestaan de activiteiten van de Belastingdienst op dit gebied uit het meedoen aan de landelijke starterdagen en andere evenementen van de Kamer van Koophandel zoals 'starten vanuit een uitkering' waarbij in beide activiteiten de Belastingdienst ook actief meedoet met chatten. Tot 2014 werden er ook startersbezoeken gedaan, waarbij medewerkers een recent gestarte ondernemers op locatie bezochten om uitleg te geven over de fiscale en administratieve verplichtingen van het ondernemerschap. Evaluatieonderzoek liet zien dat op de korte termijn de bezoeken weinig impact hadden.

## 20 Automatische Winst Aangifte

De Belastingdienst lanceerde in 2017 met verschillende softwareleveranciers en een keurmerk 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. Bouwstenen daarvan zijn de fiscale kennis van de Belastingdienst, de innovatieve software van de markt en een normenkader, dat voldoet aan de belangrijke vereisten op het gebied van veiligheid en privacy.

## 21 Bezwaar, beroep en klachten

Inhoudelijk gezien zijn bezwaren geen onderdeel van het beleid met betrekking tot dienstverlening; bezwaren maken onderdeel uit van het aanslag en aangifteproces. Burgers en bedrijven die het niet eens zijn met een beslissing, kunnen een bezwaarschrift indienen. In de begroting van Financiën wordt alleen het aspect tijdige afhandeling van bezwaarschriften onder het kopje dienstverlening geschaard. Om die reden maken de resultaten van bezwaarschriften toch deel uit van deze doorlichting. De Belastingdienst streeft naar tijdige afdoening van klachten en bezwaren, dat wil zeggen binnen de termijn die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daarvoor stelt.

# Bijlage 2 Analyses databestanden Fiscale Monitor

Het effect van dienstverlening op de nalevingsbereidheid nader te onderzoeken is gebruik gemaakt van databestanden van de Fiscale Monitor uit de periode 2015-2019. In de Fiscale Monitor worden jaarlijks burgers, MKB-ondernemers en intermediairs bevraagd over hun houding ten opzichte van belasting betalen en ten opzichte van de activiteiten van de Belastingdienst. De Fiscale Monitor is dus gericht op verschillende doelgroepen. Deze analyse richt zich op de doelgroep Particulieren.[37] De data over de jaren 2015-2019 is samengevoegd om een zo groot mogelijk omvang van de steekproef te realiseren.

Met behulp van de stellingen uit de Fiscale Monitor kan het verband tussen de tevredenheid over dienstverlening en de bereidheid tot naleven getest worden. In de theorie achter het beleid van de Belastingdienst wordt een positief effect van dienstverlening op de nalevingsbereidheid verondersteld. De hypothese die getest wordt is dus:

Hypothese

*Tevredenheid over de dienstverlening heeft een positief effect op de bereidheid om de regels na te leven*

## Nalevingsbereidheid

De Fiscale Monitor bevat diverse stellingen met betrekking tot de bereidheid van burgers om de regels na te leven. In deze analyse zijn de volgende drie stellingen gebruikt:

1) Hoe aanvaardbaar of onaanvaardbaar vindt u het als iemand doelbewust belasting ontduikt?
2) In hoeverre kunt u zich voorstellen dat er omstandigheden zijn waardoor u teveel of niet bestaande aftrekposten in uw belastingaangifte opvoert?
3) In hoeverre kunt u zich voorstellen dat er omstandigheden zijn waardoor u niet alle inkomsten aangeeft in uw belastingaangifte?

Respondenten konden een antwoord geven op een schaal van 1 t/m 5. Voor sommige stellingen was de antwoordschaal zo opgesteld dat een hogere score wees op een lagere bereidheid tot naleven, in deze gevallen zijn de scores gespiegeld. Uit de drie stellingen is een schaal voor nalevingsbereidheid afgeleid, door de gemiddelde score op de drie stellingen te nemen. De variabele voor nalevingsbereidheid bevindt zich dus op een schaal van 1 tot 5. De betrouwbaarheid van de geconstrueerde schaal is ruim voldoende ($\alpha$=0,71; N=2711).

## Tevredenheid over dienstverlening

De meest toepasselijke stelling om de tevredenheid over de dienstverlening van de Belastingdienst in het algemeen te meten, is het algemene rapportcijfer dat respondenten de Belastingdienst geven:

- Welk rapportcijfer van 1 tot en met 10 zou u de Belastingdienst geven voor de manier waarop zij in het algemeen functioneert?

Daarnaast bevat de Fiscale Monitor vragen die gericht zijn op het functioneren van specifieke dienstverleningsinstrumenten:

- In hoeverre bent u tevreden over het gebruik van de Vooraf Ingevulde Aangifte?

[37] Toeslagen Particulieren vormt een aparte categorie binnen de Fiscale Monitor en is uitgezonderd van deze analyse.

- In hoeverre bent u in het algemeen tevreden over de publieke uitingen van de Belastingdienst, zoals de spotjes op radio en tv en de advertenties in kranten, tijdschriften en op billboards?
- In hoeverre bent u tevreden over de website van de Belastingdienst?
- In hoeverre bent u tevreden over de BelastingTelefoon?

Op deze stellingen konden respondenten antwoorden op een schaal van 1 t/m 5, waar 1 stond voor 'zeer ontevreden' en 5 voor 'zeer tevreden'.

## Correlatie nalevingsbereidheid en tevredenheid

De eerste analyse die is uitgevoerd is het testen van de correlatie tussen de variabele voor nalevingsbereidheid en de variabelen voor tevredenheid.

tabel 23 Correlatie tussen tevredenheid en nalevingsbereidheid

| | | *Rapportcijfer* | *Tevredenheid VIA* | *Tevredenheid publieke uitingen* | *Tevredenheid website* | *Tevredenheid Belasting Telefoon* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nalevingsbereidheid | r | ,104 | ,167 | ,041 | ,086 | -,010 |
| | Sig. | ,000 | ,000 | ,033 | ,006 | ,821 |
| | N | 2711 | 2391 | 2711 | 1031 | 558 |

*Bron: Panteia, obv Fiscale Monitor*

tabel 23 toont dat er een zwak positief verband is tussen het algemene rapportcijfer en de nalevingsbereidheid. Ook voor tevredenheid over de VIA, publieke uitingen en website is een (zeer) zwak positief verband zichtbaar. Tussen de tevredenheid over de Belastingtelefoon en de nalevingsbereidheid is geen significant verband zichtbaar.

## OLS regressies

Naast de tevredenheid over dienstverlening zijn er vele andere variabelen die mogelijk van invloed kunnen zijn op de nalevingsbereidheid. Om te kunnen controleren voor het effect van deze variabelen hebben wij een aantal OLS regressieanalyses uitgevoerd.

Het basismodel voor de regressieanalyses is een model waarmee de te verklaren variabele alleen aan tevredenheid, geslacht en leeftijd wordt gerelateerd. Dit basismodel (Model 1) is vervolgens stapsgewijs uitgebreid. Per stap zijn een aantal verklarende variabelen toegevoegd, om te controleren of dit van invloed is op de schatting van het effect van de variabele voor tevredenheid over de dienstverlening. Model 2 bevat ook enkele stellingen met betrekking tot persoonlijke, sociale en maatschappelijke normen ten aanzien van belasting betalen. Model 3 bevat daarnaast ook variabelen om te controleren voor de gepercipieerde pakkans in geval van niet-naleven, de (gepercipieerde) consequenties als men gepakt zou worden, het jaar waarin de vragen gesteld zijn, het inkomen en opleidingsniveau van de respondenten.

Deze drie modellen zijn eerst geschat met het algemene rapportcijfer als maat voor tevredenheid. Daarna zijn er voor de vier instrumenten nog deelmodellen geschat, die zowel het rapportcijfer als de tevredenheid op één van de instrumenten als verklarende variabele bevatten.

## Resultaten OLS regressies

Als eerste regressieanalyse is het basismodel geschat. Dit model bevat alleen het rapportcijfer als maatstaf voor de tevredenheid over de dienstverlening. De resultaten van het basismodel zijn weergegeven in tabel 24.

Model 1 bevat naast het rapportcijfer alleen de controlevariabelen geslacht en leeftijd. De uitkomst van dit model is in lijn met de gevonden correlatie tussen het rapportcijfer en de nalevingsbereidheid: er is een significant positief verband zichtbaar.

In model 2 zijn ook de persoonlijke normen van de respondent (3 stellingen) alsmede de sociale en maatschappelijke normen die de respondent ervaart met betrekking tot naleven opgenomen als controlevariabelen. Als gecontroleerd wordt voor deze normen blijkt bij het rapportcijfer geen significant effect op de naleving meer zichtbaar. Dit duidt erop dat persoonlijke en maatschappelijke normen veel bepalender zijn voor de nalevingsbereidheid dan de tevredenheid over dienstverlening.

Het toevoegen van extra controlevariabelen in model 3 leidt niet tot andere uitkomsten en bevestigt dat met name persoonlijke en maatschappelijke normen bepalend zijn.

tabel 24 Resultaten OLS regressie ter verklaring van de nalevingsbereidheid van burgers, met algemeen rapportcijfer als verklarende variabele

| *Variabele* | *Model 1* | | *Model 2* | | *Model 3* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* |
| Constante | 3,577 | ,000 | 2,067 | ,000 | 2,079 | ,000 |
| Rapportcijfer | ,050 | ,000 | ,010 | ,319 | ,010 | ,342 |
| Geslacht | ,191 | ,000 | ,093 | ,007 | ,086 | ,021 |
| Leeftijd (groep van 5 dummy's) | 3 dummy's sign. (bij 5%) | | 3 dummy's sign. (bij 5%) | | 3 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Persoonlijke norm (V215A) | | | ,178 | ,000 | ,183 | ,000 |
| Persoonlijke norm (V215B) | | | ,172 | ,000 | ,165 | ,000 |
| Persoonlijke norm (V215E) | | | ,051 | ,008 | ,045 | ,021 |
| Sociale norm | | | ,001 | ,949 | ,006 | ,749 |
| Maatschappelijke norm | | | ,047 | ,014 | ,054 | ,005 |
| Pakkans stelling 1 | | | | | ,018 | ,402 |
| Pakkans stelling 2 | | | | | -,012 | ,559 |
| Consequenties | | | | | -,038 | ,058 |
| Jaar (groep van 4 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Inkomen (groep van 6 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Opleidingsniveau (groep van 5 dummy's) | | | | | 2 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Aantal waarnemingen (N) | 2711 | | 2711 | | 2711 | |
| $R^2$ (adjusted) | 0,080 | | 0,209 | | 0,210 | |

*Bron: Panteia, 2020*

Na het schatten van dit basismodel zijn er vier deelmodellen geschat. In elk van deze deelmodellen is de tevredenheid voor een dienstverleningsinstrument meegenomen.

In tabel 25 zijn de resultaten opgenomen van het deelmodel met tevredenheid over publieke uitingen als verklarende variabele. Model 1 komt grotendeels overeen met het beeld uit de correlatietabel: het rapportcijfer heeft een significant positief effect, de tevredenheid over de publieke uitingen heeft geen significant effect (de gevonden correlatie was ook niet erg sterk).
Als we controleren voor persoonlijke, sociale en maatschappelijke normen zien we een opmerkelijk resultaat. De tevredenheid over publieke uitingen lijkt negatief samen te hangen met de nalevingsbereidheid, voor het rapportcijfer is ook in dit model nog een significant positief effect zichtbaar. Een verklaring hiervoor is dat zowel het rapportcijfer als de tevredenheid over publieke uitingen tamelijk algemene maatstaven zijn, die onderling enige samenhang vertonen. De samenhang tussen deze twee variabelen beïnvloedt het gevonden effect voor beiden. Ter controle is model 3 ook geschat zonder daarin het rapportcijfer mee te nemen, dan tonen de resultaten inderdaad niet langer een significant effect van de tevredenheid over publieke uitingen op de nalevingsbereidheid.

tabel 25 Resultaten OLS regressie ter verklaring van de nalevingsbereidheid van burgers, met algemeen rapportcijfer en tevredenheid over publieke uitingen als verklarende variabelen

| *Variabele* | *Model 1* | | *Model 2* | | *Model 3* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* |
| Constante | 3,574 | ,000 | 2,124 | ,000 | 2,141 | ,000 |
| Rapportcijfer | ,049 | ,000 | ,024 | ,043 | ,024 | ,052 |
| Tevredenheid publieke uitingen | ,002 | ,930 | -,056 | ,025 | -,055 | ,027 |
| Geslacht | ,191 | ,000 | ,091 | ,008 | ,084 | ,024 |
| Leeftijd (groep van 5 dummy's) | 3 dummy's sign. (bij 5%) | | 3 dummy's sign. (bij 5%) | | 3 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Persoonlijke norm (V215A) | | | ,180 | ,000 | ,185 | ,000 |
| Persoonlijke norm (V215B) | | | ,173 | ,000 | ,167 | ,000 |
| Persoonlijke norm (V215E) | | | ,052 | ,007 | ,046 | ,018 |
| Sociale norm | | | ,004 | ,850 | ,008 | ,666 |
| Maatschappelijke norm | | | ,048 | ,012 | ,055 | ,004 |
| Pakkans stelling 1 | | | | | ,020 | ,362 |
| Pakkans stelling 2 | | | | | -,013 | ,533 |
| Consequenties | | | | | -,038 | ,056 |
| Jaar (groep van 4 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Inkomen (groep van 6 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Opleidingsniveau (groep van 5 dummy's) | | | | | 2 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Aantal waarnemingen (N) | 2711 | | 2711 | | 2711 | |
| $R^2$ (adjusted) | 0,083 | | 0,216 | | 0,223 | |

*Bron: Panteia, 2020*

In het tweede deelmodel is de tevredenheid over de BelastingTelefoon opgenomen. De uitkomsten (tabel 26) tonen geen opmerkelijke resultaten. Ook hier blijken de persoonlijke en maatschappelijke normen het meest bepalend.

tabel 26 Resultaten OLS regressie ter verklaring van de nalevingsbereidheid van burgers, met algemeen rapportcijfer en tevredenheid over BelastingTelefoon als verklarende variabelen

| *Variabele* | *Model 1* | | *Model 2* | | *Model 3* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* |
| Constante | 3,765 | ,000 | 2,273 | ,000 | 2,172 | ,000 |
| Rapportcijfer | ,019 | ,429 | ,002 | ,920 | ,011 | ,648 |
| Tevredenheid Telefoon | -,018 | ,656 | -,038 | ,317 | -,043 | ,274 |
| Geslacht | ,276 | ,001 | ,200 | ,007 | ,210 | ,011 |
| Leeftijd (groep van 5 dummy's) | 1 dummy sign. (bij 5%) | | 1 dummy sign. (bij 5%) | | 1 dummy sign. (bij 5%) | |
| Persoonlijke norm (V215A) | | | ,156 | ,005 | ,173 | ,003 |
| Persoonlijke norm (V215B) | | | ,177 | ,004 | ,167 | ,010 |
| Persoonlijke norm (V215E) | | | ,045 | ,288 | ,024 | ,589 |
| Sociale norm | | | ,068 | ,087 | ,092 | ,028 |
| Maatschappelijke norm | | | -,009 | ,814 | ,001 | ,990 |
| Pakkans stelling 1 | | | | | ,033 | ,490 |
| Pakkans stelling 2 | | | | | -,048 | ,311 |
| Consequenties | | | | | -,073 | ,117 |
| Jaar (groep van 4 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Inkomen (groep van 6 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Opleidingsniveau (groep van 5 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Aantal waarnemingen (N) | 558 | | 558 | | 558 | |
| $R^2$ (adjusted) | 0,093 | | 0,210 | | 0,204 | |

*Bron: Panteia, 2020*

In het derde deelmodel is de tevredenheid over de website van de Belastingdienst opgenomen. De uitkomsten (tabel 27) tonen geen opmerkelijke resultaten. Ook hier blijken de persoonlijke en maatschappelijke normen het meest bepalend.

tabel 27 Resultaten OLS regressie ter verklaring van de nalevingsbereidheid van burgers, met algemeen rapportcijfer en tevredenheid over de website als verklarende variabelen

| *Variabele* | *Model 1* | | *Model 2* | | *Model 3* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* |
| Constante | 3,564 | ,000 | 2,171 | ,000 | 1,916 | ,000 |
| Rapportcijfer | -,001 | ,956 | -,022 | ,228 | -,022 | ,236 |
| Tevredenheid Website | ,107 | ,011 | ,056 | ,160 | ,061 | ,129 |
| Geslacht | ,184 | ,002 | ,096 | ,076 | ,113 | ,063 |
| Leeftijd (groep van 5 dummy's) | 2 dummy's sign. (bij 5%) | | 1 dummy sign. (bij 5%) | | 1 dummy sign. (bij 5%) | |
| Persoonlijke norm (V215A) | | | ,246 | ,000 | ,251 | ,000 |
| Persoonlijke norm (V215B) | | | ,149 | ,001 | ,142 | ,002 |
| Persoonlijke norm (V215E) | | | ,044 | ,151 | ,035 | ,256 |
| Sociale norm | | | -,038 | ,205 | -,040 | ,195 |
| Maatschappelijke norm | | | ,035 | ,236 | ,044 | ,142 |
| Pakkans stelling 1 | | | | | ,076 | ,023 |
| Pakkans stelling 2 | | | | | -,042 | ,198 |
| Consequenties | | | | | -,036 | ,254 |
| Jaar (groep van 4 dummy's) | | | | | 1 dummy sign. (bij 5%) | |
| Inkomen (groep van 6 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Opleidingsniveau (groep van 5 dummy's) | | | | | 1 dummy sign. (bij 5%) | |
| Aantal waarnemingen (N) | 1031 | | 1031 | | 1031 | |
| $R^2$ (adjusted) | 0,105 | | 0,234 | | 0,240 | |

*Bron: Panteia, 2020*

Tot slot is er een deelmodel geschat waarin de tevredenheid over het gebruik van de VIA is toegevoegd als verklarende variabele. De resultaten hiervan worden getoond in tabel 28.
In model 1 is een significant positief effect zichtbaar van de tevredenheid over de VIA op de nalevingsbereidheid. In tegenstelling tot eerdere modellen houdt het positieve effect van de tevredenheid over de VIA echter ook stand als we in model 2 controleren voor persoonlijke, sociale en maatschappelijke normen en voor overige controlevariabelen in model 3. De voorzichtige conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat een goed functionerende VIA de nalevingsbereidheid van burgers positief kan beïnvloeden.

tabel 28 Resultaten OLS regressie ter verklaring van de nalevingsbereidheid van burgers, met algemeen rapportcijfer en tevredenheid over de VIA als verklarende variabelen

| *Variabele* | *Model 1* | | *Model 2* | | *Model 3* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* | *Coëfficiënt* | *Sign. niveau* |
| Constante | 3,143 | ,000 | 1,828 | ,000 | 1,787 | ,000 |
| Rapportcijfer | ,018 | ,145 | -,016 | ,181 | -,017 | ,162 |
| Tevredenheid VIA | ,151 | ,000 | ,096 | ,000 | ,094 | ,000 |
| Geslacht | ,180 | ,000 | ,078 | ,030 | ,080 | ,044 |
| Leeftijd (groep van 5 dummy's) | 3 dummy's sign. (bij 5%) | | 1 dummy sign. (bij 5%) | | 2 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Persoonlijke norm (V215A) | | | ,189 | ,000 | ,190 | ,000 |
| Persoonlijke norm (V215B) | | | ,159 | ,000 | ,155 | ,000 |
| Persoonlijke norm (V215E) | | | ,050 | ,014 | ,042 | ,040 |
| Sociale norm | | | ,002 | ,919 | ,008 | ,711 |
| Maatschappelijke norm | | | ,050 | ,011 | ,057 | ,004 |
| Pakkans stelling 1 | | | | | ,040 | ,088 |
| Pakkans stelling 2 | | | | | -,016 | ,474 |
| Consequenties | | | | | -,048 | ,022 |
| Jaar (groep van 4 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Inkomen (groep van 6 dummy's) | | | | | 0 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Opleidingsniveau (groep van 5 dummy's) | | | | | 2 dummy's sign. (bij 5%) | |
| Aantal waarnemingen (N) | 2391 | | 2391 | | 2391 | |
| $R^2$ (adjusted) | 0,088 | | 0,211 | | 0,213 | |

*Bron: Panteia, 2020*

Een onverwachte uitkomst is een significant negatief effect van een van de controlevariabelen, namelijk de gepercipieerde consequenties in geval men betrapt zou worden op niet-naleven. Een eenduidige verklaring is hier vooralsnog niet voor. De samenhang met andere controlevariabelen, zoals persoonlijke normen en de pakkans speelt hierin wellicht een rol.

# Bijlage 3 Personele inzet en uitgaven Belastingdienst 2019

| | | | Subject Particulieren + MKB | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Capaciteit (in FTE) | | | |
| Proces_Level_0 | Proces_Level_1 | Proces_Level_2 | Eigen Personeel | Externe Inhuur *) | FTE_PR_Totaal | Uitgaven (Euro) |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen beroep | 201 | 0 | 201 | 15.963.936 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen bezwaar | 1.196 | 187 | 1.383 | 95.942.306 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen klachten | 69 | 0 | 69 | 4.602.535 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen verzoekschriften | 324 | 15 | 338 | 23.314.721 |
| B_Interactie | B_Bellen | Afhandelen SBA | 182 | 4 | 186 | 10.205.169 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Auto | 42 | 142 | 184 | 8.915.101 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Buitenland | 23 | 60 | 84 | 4.016.687 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Ondernemingen | 173 | 159 | 332 | 15.339.217 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Particulieren | 199 | 206 | 405 | 18.634.124 |
| B_Interactie | B_Bellen | Calls | 20 | 1 | 21 | 1.433.824 |
| B_Interactie | B_Bellen | Stella klantbehandeling | 15 | 0 | 15 | 847.796 |
| B_Interactie | B_Brieven | Archief | 35 | 0 | 35 | 3.714.726 |
| B_Interactie | B_Brieven | Post in | 77 | 96 | 173 | 8.355.412 |
| B_Interactie | B_Brieven | Post uit | 38 | 10 | 48 | 29.048.027 |
| B_Interactie | B_Brieven | Schriftelijke uitzoekopdrachten | 27 | 0 | 27 | 1.508.396 |
| B_Interactie | B_Fysiek | Balie | 36 | 0 | 36 | 1.926.550 |
| B_Interactie | B_Fysiek | Huba | 11 | 0 | 11 | 651.618 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online portalen | 3 | 1 | 4 | 352.041 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online webcare | 14 | 7 | 21 | 1.012.315 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online website | 50 | 6 | 56 | 4.501.202 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Ontvangen en mededelen | 33 | 0 | 33 | 2.424.235 |
| B_Interactie | B_Regie | Kanaal en ketenregie | 32 | 0 | 33 | 2.454.806 |
| Eindtotaal | | | **2.799** | **895** | **3.694** | **255.164.744** |

| | | | w.v. Subject Particulieren | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Capaciteit (in FTE) | | | |
| Proces_Level_0 | Proces_Level_1 | Proces_Level_2 | Eigen Personeel | Externe Inhuur *) | FTE_PR_Totaal | Som van Cost |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen beroep | 77 | 0 | 77 | 5.421.717 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen bezwaar | 384 | 129 | 513 | 33.691.391 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen klachten | 36 | 0 | 36 | 2.406.622 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen verzoekschriften | 40 | 6 | 46 | 2.753.729 |
| B_Interactie | B_Bellen | Afhandelen SBA | 140 | 3 | 143 | 7.878.968 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Auto | 34 | 114 | 147 | 7.114.091 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Buitenland | 13 | 33 | 47 | 2.248.446 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Ondernemingen | 0 | 0 | 0 | 54 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Particulieren | 199 | 206 | 405 | 18.610.001 |
| B_Interactie | B_Bellen | Calls | 11 | 1 | 12 | 799.851 |
| B_Interactie | B_Bellen | Stella klantbehandeling | 11 | 0 | 11 | 643.645 |
| B_Interactie | B_Brieven | Archief | 13 | 0 | 13 | 1.456.646 |
| B_Interactie | B_Brieven | Post in | 33 | 40 | 73 | 3.518.384 |
| B_Interactie | B_Brieven | Post uit | 18 | 4 | 22 | 12.320.865 |
| B_Interactie | B_Brieven | Schriftelijke uitzoekopdrachten | 24 | 0 | 24 | 1.338.025 |
| B_Interactie | B_Fysiek | Balie | 35 | 0 | 35 | 1.902.439 |
| B_Interactie | B_Fysiek | Huba | 9 | 0 | 9 | 521.294 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online portalen | 2 | 0 | 2 | 199.572 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online webcare | 8 | 4 | 12 | 573.883 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online website | 28 | 3 | 31 | 2.539.879 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Ontvangen en mededelen | 10 | 0 | 10 | 711.689 |
| B_Interactie | B_Regie | Kanaal en ketenregie | 18 | 0 | 18 | 1.391.376 |
| Eindtotaal | | | **1.142** | **545** | **1.687** | **108.042.566** |

| | | | w.v. Subject MKB | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Capaciteit (in FTE) | | | |
| Proces_Level_0 | Proces_Level_1 | Proces_Level_2 | Eigen Personeel | Externe Inhuur *) | FTE_PR_Totaal | Uitgaven (Euro) |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen beroep | 124 | 0 | 124 | 10.542.220 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen bezwaar | 812 | 58 | 870 | 62.250.916 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen klachten | 33 | 0 | 33 | 2.195.913 |
| B_Behandeling | B_Bezwaar | Behandelen verzoekschriften | 283 | 9 | 292 | 20.560.992 |
| B_Interactie | B_Bellen | Afhandelen SBA | 42 | 1 | 42 | 2.326.201 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Auto | 8 | 29 | 37 | 1.801.010 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Buitenland | 10 | 27 | 37 | 1.768.241 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Ondernemingen | 173 | 159 | 332 | 15.339.164 |
| B_Interactie | B_Bellen | Bellen Particulieren | 0 | 0 | 0 | 24.122 |
| B_Interactie | B_Bellen | Calls | 9 | 0 | 9 | 633.973 |
| B_Interactie | B_Bellen | Stella klantbehandeling | 4 | 0 | 4 | 204.151 |
| B_Interactie | B_Brieven | Archief | 22 | 0 | 22 | 2.258.080 |
| B_Interactie | B_Brieven | Post in | 45 | 56 | 100 | 4.837.028 |
| B_Interactie | B_Brieven | Post uit | 20 | 6 | 26 | 16.727.163 |
| B_Interactie | B_Brieven | Schriftelijke uitzoekopdrachten | 3 | 0 | 3 | 170.370 |
| B_Interactie | B_Fysiek | Balie | 0 | 0 | 0 | 24.111 |
| B_Interactie | B_Fysiek | Huba | 2 | 0 | 2 | 130.324 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online portalen | 1 | 0 | 2 | 152.468 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online webcare | 6 | 3 | 9 | 438.432 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Online website | 22 | 2 | 24 | 1.961.323 |
| B_Interactie | B_Internet | Digitaal - Ontvangen en mededelen | 23 | 0 | 23 | 1.712.546 |
| B_Interactie | B_Regie | Kanaal en ketenregie | 14 | 0 | 14 | 1.063.429 |
| Eindtotaal | | | **1.657** | **350** | **2.007** | **147.122.178** |

Er worden, in het kader van het 'Uitgavenmodel Belastingdienst', sinds 2015 concernbreed pogingen ondernomen om toerekeningen van uitgaven naar primaire organisatieonderdelen op te stellen. Dit model wordt nog doorontwikkeld en moet leiden tot een in hogere mate gestandaardiseerd model met ingang van het verantwoordingsjaar 2019. Gedurende dit onderzoek vond de validatie van de cijfers over verantwoordingsjaar 2019 nog plaats.

# Bijlage 4 Benchmark Belastingdienst met RVO en SVB

## Een vergelijking met RVO en de SVB

In het kader van de beleidsdoorlichting is op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt met een tweetal andere publieke uitvoeringsorganisaties, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De dienstverlening van RVO is gericht op voornamelijk ondernemers/bedrijven en die van SVB op burgers.

De vergelijking is vooral kwalitatief van aard en is gebaseerd op een tweetal interviews met leidinggevende functionarissen bij deze instellingen. Daarbij is aandacht besteed aan de aard van de dienstverlening. Evenals aan de wijze waarop kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen geformuleerd en gemonitord worden en de wijze waarop daarover gecommuniceerd wordt. Daarbij is vooral gekeken naar aspecten van doeltreffendheid.

Een kwantitatieve vergelijking tussen Belastingdienst, RVO en SVB is lastig, omdat de drie uitvoeringsorganisaties andere (kern)taken hebben en anders georganiseerd zijn. Dat betekent al snel dat appels met peren vergeleken zouden worden. Wel kan de vergelijking aanknopingspunten bieden voor verbetering van de dienstverlening van de Belastingdienst.

## Aard van de dienstverlening

RVO is vooral belast met de uitvoering van wet- en regelgeving en dan vooral subsidiering, vergunningverlening, handhaving en advies. Ondernemers kloppen veelal bij RVO aan voor een subsidie of een vergunning. De ondernemer 'krijgt iets' van RVO. En RVO kan hen daarbij helpen. Ondernemers zijn over het algemeen ook bereid daar drempels voor te nemen; bijvoorbeeld bij de introductie van verplichte eHerkenning. De ondernemer heeft daar zelf een belang bij.

De dienstverlening van RVO bestaat uit:

- dienstverlening die voor ca. 99% digitaal is via webservices, webapplicaties en e-formulieren. Soms is er niet eens een papieren stroom meer maar is alles digitaal. Dit geldt zowel voor de voorkant van het aanvraagproces (inwinkant) als voor de achterkant. Wat betreft de communicatie naar een aanvrager van diensten heeft RVO naar eigen zeggen nog een slag te maken; onder andere het aansluiten op de Berichtenbox voor burgers en vergroten volume op de Berichtenbox voor bedrijven;
- het klantcontactcentrum: ondernemers en burgers kunnen terecht met vragen. De medewerker kan via een applicatie meekijken met de beller en kan eventueel het invullen ondersteunen. De meekijkapplicatie is uitdrukkelijk niet bedoeld om de aanvraag door RVO medewerkers te laten invullen, de aanvrager heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid. De ondersteuning wordt vaak geboden bij de wat complexere toepassingen; bijvoorbeeld als men moet intekenen in geografische systemen;
- harde en zachte controles in systemen om mensen goed te sturen; er worden bijvoorbeeld controlevragen gesteld of de aanvrager kan niet meer verder met invullen als er iets niet klopt. Men krijgt daar dan een melding van;

- chatbotfunctie op het terrein van bedrijfsoverdrachten. Men is hier tevreden over en er wordt nu gekeken om het over te (kunnen) laten lopen naar een live chat als chatbot er niet uit komt.[38]
- regelhulpen (in systemen): ondernemer op weg helpen met bepaalde regelingen/vraagstukken. Dit lijkt op een checklist bij levensgebeurtenissen. Hier is veel vraag naar.[39]

Bij de SVB kloppen burgers voornamelijk aan voor uitkeringen op het gebied van de AOW en Kinderbijslag en de uitvoering van de Algemene Nabestaandenwet en de Wet Persoonsgebonden Budget (PGB). Daarnaast ook nog voor een aantal kleinere regelingen zoals: Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), Remigratie-uitkering, Asbestregeling (Uitkering Asbestslachtoffers), CSE-regeling (schildersziekte), uitkering voor verzets- en oorlogsgetroffenen en nu, in verband met de Coronacrisis, de vergoeding eigen bijdrage Kinderopvang.

De dienstverlening van SVB bestaat uit:
- digitale dienstverlening: website voor het verstrekken van informatie. Maar burgers kunnen daar ook inloggen om naar hun persoonlijke situatie te kijken en eventueel wijzigingen doorgeven of hun aanvraag vooringevuld voor hen klaar te zien staan;
- telefonische dienstverlening: niet meer in de vorm van een callcenter (zoals voorheen) en ook niet met sturing via een keuzemenu. Men werkt vanuit het uitgangspunt dat elke burger rechtstreeks een medewerker aan de lijn moet kunnen krijgen die hem of haar direct kan helpen. De ervaring met callcenters was dat er heel veel telefoontjes doorgestuurd moesten worden en dat het tijdig terugbellen niet goed werkte. Dit was ook frustrerend voor klanten en medewerkers. Burgers kunnen kiezen voor een specifiek telefoonnummer voor bijvoorbeeld Kinderbijslag of AOW en krijgen dan meteen iemand aan de lijn die ze kunnen helpen;
- fysieke loket: ook op een aantal plaatsen gezamenlijk met en bij gemeenten samen met andere uitvoerders. Doel is dit verder uit te gaan breiden. Men kan daar ook terecht voor vragen;
- contact via Whatsapp of via andere sociale media.

Daarnaast is het wat aanvragen betreft zo dat de SVB automatisch meldingen krijgt vanuit de basisadministraties bij een aantal life-events zoals het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, het krijgen van een kind e.d. In die gevallen neemt de SVB zelf initiatief om contact op te nemen met de betreffende burgers. Zij krijgen bericht dat ze een aanvraag kunnen doen (via Mijn-SVB). De SVB beschikt in die gevallen al over alle gegevens; die al in het systeem staan. De klant wordt in die gevallen gevraagd de gegevens te checken en een bankrekeningnummer door te geven. Bij een tweede kind hoeft niet eens een aanvraag meer ingediend te worden.

### Het tot stand komen van doelstellingen

De dienstverlening van RVO is expliciet gericht om ondernemende Nederlanders vooruit te helpen op het gebied van duurzaamheid, zakendoen over de grenzen, agrarisch ondernemen en innovatie. Er wordt op dit moment ook gewerkt aan "klantbeloftes": wat mag de klant van RVO verwachten? Deze klantbeloftes worden expliciet gemaakt. Het formuleren daarvan gebeurt door de directie Klant Advies en

[38] Zie bijvoorbeeld: https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/agrarische-administratie-en-registratie/uw-registratie-bij-rvonl/overlijden-van-de-bedrijfsvoerder;
[39] Zie: https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/dienstverlening-aan-burgers-en-ondernemers/regelhulpen/.

Informatie met vertegenwoordiging vanuit medewerkers en op teammanagersniveau. Het doel hiervan is het realiseren van de beleidsdoelen die men met de dienstverlening wil bereiken. Men hanteert hiervoor ook 'eigen' doelstellingen, los van wettelijke doelstellingen. Klanttevredenheid is daarbij een heel belangrijk issue; hoe ondersteunen we de klant in de zin van goede beantwoording van zijn vraag en gaat er niet teveel doorlooptijd overheen. Daarbij is het lastig dat RVO een fusieorganisatie is. Men kan niet alle informatie over klanten in een keer ophalen omdat het in verschillende systemen zit.

Er worden KPI's opgesteld voor klanttevredenheid. Daarbij wordt ook een klantenpanel ingezet.[40] Dit wordt gebruikt om tevredenheid te meten maar ook om gericht vragen uit te zetten.

Bedrijven kunnen zichzelf aanmelden voor dit panel. Soms naar aanleiding van een aanvraag die men heeft ingediend. Op de website staat ook informatie over dit klantenpanel en dat men zich kan aanmelden. Bij het uitzetten van vragen door RVO kan men een selectie maken van bedrijven aan wie men deze vragen wil voorleggen. Uitvraag vindt periodiek plaats maar ook in verband met specifieke vragen die men heeft en aan groepen wil voorleggen. Naast klanttevredenheidsonderzoeken vinden ook tevredenheidsonderzoeken plaats onder opdrachtgevers en onder medewerkers. Deze driehoek geeft input voor de ambitie van RVO om een toonaangevende dienstverlener te willen zijn.

De SVB heeft als visie op de dienstverlening dat men als uitvoerder van wettelijke taken één van de belangrijke plekken is waar burgers de overheid ontmoeten. Deze burgers hebben, of ze willen of niet, met de SVB te maken. Tegen deze achtergrond acht men het heel belangrijk dat men vertrouwen schept met wat men doet als overheidsorganisatie. Dit werkt op twee manieren uit:

1) uitgaan van het belang/perspectief van de burger: wat heeft men nodig en wat kunnen wij hieraan doen? Het formuleren van een visie op dienstverlening is een doorlopend proces. Daarbij wordt uitgegaan van de huidige visie op dienstverlening om vervolgens na te denken wat daarop kan worden aangepast. De doelstellingen zijn geformuleerd met medewerking van de betrokken afdelingen en medewerkers. Het is een gezamenlijke effort. Doelstellingen zijn vertaald en gevisualiseerd.
2) bewust stil staan bij het doel van de wet en vervolgens kijken hoe die wet concreet uitpakt voor individuele burgers. Als bij de uitvoering blijkt dat het anders uitpakt dan bedoeld is door de wetgever, dan moet dat gesignaleerd worden (bij de wetgever) en worden stil gestaan bij de vraag hoe gaan we hiermee om? In dat kader heeft men "Garage de Bedoeling" ingericht. Dit is een 'werkplaats' waar mensen bij elkaar komen (de 'probleemhouders') om gesignaleerde problemen te schetsen en te bespreken met als doel tot praktische oplossingen te komen. Aanvankelijk gebeurde dit alleen met interne (SVB-) medewerkers maar later zijn daar ook externe partijen (bijvoorbeeld van ministeries) bij betrokken. De problematiek kan zowel betrekking hebben op issues die negatief uitwerken voor burgers maar ook op issues die (te) positief uitwerken voor burgers. Het gaat dus om de bijwerking van wetten en (uitvoerings)regels die niet de bedoeling zijn geweest van de wetgever. In de praktijk leidt dit niet altijd tot een oplossing. Maar het leidt in elk geval tot bewustwording, ook voor toekomstige gevallen en nieuwe wetgeving.

[40] Zie : https://ioresearch.jambo.software/panel/klantenpanelrvo/home.html

## Monitoring en communicatie

RVO gebruikt een aantal indicatoren om de dienstverlening te monitoren:

- klanttevredenheid via een klanttevredenheidsonderzoek (KTO). Men streeft een RVO-breed rapportcijfer van een 8 of hoger na op een schaal van 1 tot 10.
- daarnaast hanteert men een RVO-breed CES cijfer. 'CES' staat voor Customer Effort Score. Deze CES wordt afgeleid uit het KTO. Het geeft het percentage aan van klanten dat aangeeft (zeer) weinig moeite te ervaren om gebruik te maken van de dienstverlening van RVO. De streefwaarde is 70% of hoger.

De indicatoren komen deels met behulp van het klantenpanel tot stand maar ook op basis van klantsignalen aan de telefoon. Voor Klant is de KTO score (7,4) gelijk gebleven. In de zes klantmetingen die in het eerste kwartaal plaatsvonden gaf 44% van de klanten aan dat het (zeer) weinig moeite kost om gebruik te maken van de dienstverlening van RVO (CES-score). Vorig jaar bedroeg dit percentage op jaarbasis 54%. De terugkoppeling van de scores naar de medewerkers gebeurt via team-overleggen en intranet. Elke maand wordt ook een Infographic gemaakt van de klantbeelden en wordt dit gedeeld met alle medewerkers. Daarbij gaat het bijvoorbeeld ook over het aantal twitterberichten (positieve en negatieve) en de top 10 van meest gestelde vragen.

SVB hanteert de volgende indicatoren om de dienstverlening te monitoren:

- Kwantitatief:
  - de tijdigheid van beschikkingen en het wegwerken van voorraden (in % van de norm voor doorlooptijd);
  - de tijdigheid van het verwerken van klachten (in % van de norm);
  - de rechtmatigheid (in % van de norm: steekproefsgewijs d.m.v. interne audits).
- Kwalitatief:
  - elke 2 jaar een klanttevredenheidsonderzoek;
  - en intern hanteert men daarnaast continue klanttevredenheidsmetingen op de website maar ook over telefonische dienstverlening.

De resultaten worden in de teams besproken. Het laatste KTO was in 2018. Het resultaat was een 8. Dit betreft onderzoek door een externe partij. Ook bij wisseling van bureau bleek dit op ca. een 8 uit te komen. Daarnaast wordt continu gekeken naar klantfeedback; zowel digitaal en telefonisch.

## Vergelijking met de Belastingdienst

RVO ziet als groot verschil met de Belastingdienst dat de dienstverlening van RVO heel erg divers is aan ondernemers vergeleken met de dienstverlening van de Belastingdienst. RVO voert heel veel specifieke regelingen uit en ook nog op uiteenlopende terreinen en kan daar snel op inspelen. Daarnaast kent men ook aanvragen van consortia: een aantal bedrijven tezamen doen een aanvraag. Aanvraagprocessen zijn vaak complex. Bijvoorbeeld de aanvraag vindt begin van het jaar plaats en de uitbetaling veel later, soms in een ander jaar. Soms vinden ook nog (fysieke) controles tussendoor plaats. Nadeel is wel dat RVO een fusieorganisatie is waardoor nog met verschillende portalen wordt gewerkt, wat voor eindgebruikers niet altijd even gemakkelijk is. Men wil dit heel graag oplossen in richting van 'mijn-RVO'-omgeving maar met de legacy wat betreft de systemen is het heel ingewikkeld. Daarnaast verandert de regelgeving nogal eens wat verandering lastig maakt. RVO houdt een 'politieke hitte kaart' bij om tijdig te signaleren welke issues problemen op zouden kunnen leveren.

Verschil is ook dat ondernemers/bedrijven vaak iets krijgen van RVO in de vorm van een subsidie, een vergunning of een fiscaal voordeel bij innovatie. Bij de Belastingdienst moet men gewoonlijk iets betalen. De houding van de klant zal daardoor anders zijn.

SVB is van oudsher een uitkeerder geweest en daarmee een ander type dienstverlener als een innende organisatie. De focus van SVB is op uitkeren gericht en dat zit daarmee in het DNA van de organisatie. Er is ook expliciet aandacht voor het kunnen leveren van maatwerk. Dit vormt een belangrijk deel van de dienstverlening. De SVB is daarmee anders ingericht dan de Belastingdienst. Dat is ook een kwestie van cultuur en brengt een andere manier van denken mee.

Vaak worden incidenten bij één uitvoeringsorganisatie gegeneraliseerd naar "de overheid" of "uitvoeringsinstanties". Dit soort incidenten heeft ook effecten in positieve zin: het spoort aan tot verbetering en het versnellen daarvan. Bij de SVB doet men dat op verschillende manieren:

- Er is bij de SVB een Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening ingericht. Daar worden signalen van medewerkers verzameld over situaties waar wet en uitvoering schuren, en maatwerk nodig is, zowel gerelateerd aan schulden als aan andere situaties bij burgers waar medewerkers "professionele buikpijn" van krijgen. Voor deze situaties wordt gezamenlijk naar een oplossing gezocht, die vaak ook bruikbaar is in breder verband. Soms reiken deze situaties over de grenzen van de SVB heen, dan betrekt men er ook de andere overheidsorganisaties bij die een rol spelen. Bij een aantal gemeenten is een loket ingericht waar mensen ook met vragen kunnen komen over onder andere de SVB. Daar is men ook periodiek aanwezig, samen met enkele andere overheidspartijen, zodat men ook daar over de grenzen van de organisatie heen kan werken;
- Direct contact aan de hand van wat de medewerker opmerkt. Bijvoorbeeld, een klant antwoordt niet op een verzoek om informatie, dan volgt geen reminder maar stuurt de medewerker een briefkaartje met zijn of haar telefoonnummer met het verzoek om contact op te nemen. Dat werkt. Of als er een verzoek komt om beslaglegging op AOW. Dan wordt gekeken of met die klant contact moet worden opgenomen en of iemand nog wel rond kan komen.