

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 's-Gravenhage

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

DG Belastingdienst Bestuurlijke en Politieke Zaken

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

Ons kenmerk
2026-0000355270

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

0. Stand-van-zakenbrief
1. Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen
2. Beantwoording feitelijke vragen jaarrapportage
3. Dienstverlening Belastingdienst tussen 2020 en 2024
4. De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst
5. Van eraast naar erin
6. Van visie naar praktijk
7. Reactie Belastingdienst op onderzoeken SEA dienstverlening
8. Kamerbrief moties nalevingstekort en fraude
9. Rapportage Belangenbehartiger
10. AP-brief bias toetsing
11. Bijlage AP-brief
12. Invoeringstoets vereenvoudiging vrijstelling OV-abonnementen
13. Invoeringstoets Actualisatie Leegwaarderatio
14. Jaarverslag 2025 Verhuld vermogen

Datum 1 september 2026
Betreft Afschrift stand-van-zakenbrief Belastingdienst

Geachte voorzitter,

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

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën,

Eelco Eerenberg

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 's-Gravenhage

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

DG Belastingdienst Bestuurlijke en Politieke Zaken

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

Ons kenmerk
2026-0000355576

Uw brief (kenmerk)

Datum 1 september 2026
Betreft Stand-van-zakenbrief Belastingdienst

Bijlagen

1. Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen
2. Beantwoording feitelijke vragen jaarrapportage
3. Dienstverlening Belastingdienst tussen 2020 en 2024
4. De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst
5. Van eraast naar erin
6. Van visie naar praktijk
7. Reactie Belastingdienst op onderzoeken SEA dienstverlening
8. Kamerbrief moties nalevingstekort en fraude
9. Rapportage Belangenbehartiger
10. AP-brief bias toetsing
11. Bijlage AP-brief
12. Invoeringstoets vereenvoudiging vrijstelling OV-abonnementen
13. Invoeringstoets Actualisatie Leegwaarderatio
14. Jaarverslag 2025 Verhuld vermogen

Geachte voorzitter,

Op donderdag 3 september 2026 vindt het commissiedebat Belastingdienst plaats. Ik kijk ernaar uit om met uw Kamer in gesprek te gaan over de Belastingdienst. Ter voorbereiding stuur ik u, zoals gebruikelijk, deze stand-van-zakenbrief waarin ik u meeneem in de koers van de Belastingdienst en u informeer over de voortgang op actuele onderwerpen, moties en toezeggingen.

Met deze brief neem ik u mee in waar de Belastingdienst staat en de onderwerpen waar ik mij de komende tijd op ga richten. Maar, wat mij betreft begin ik door stil te staan bij het waardevolle werk dat de ruim 28.000 Belastingdienstmedewerkers dagelijks verzetten. Zij staan belastingplichtigen te woord bij de Belastingtelefoon, ontwikkelen en onderhouden ICT-systemen in het datacenter in Apeldoorn, controleren aangiften en staan klaar om ondernemers te helpen. Met dit belangrijke werk zorgen zij ervoor dat onze publieke voorzieningen kunnen worden bekostigd.

Mijn koers voor de Belastingdienst is gericht op een moderne en toekomstbestendige organisatie, die het voor burgers en ondernemers zo eenvoudig mogelijk maakt om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. In deze brief ga ik nader in op twee prioriteiten die daarbij centraal staan: het verbeteren van de dienstverlening en de vereenvoudiging van fiscale wet- en regelgeving. Randvoorwaardelijk hiervoor is het voortzetten van de modernisering van de ICT bij de Belastingdienst, waar ik in deze brief eveneens op in ga.

Verder vindt uw Kamer in bijlage 1 het overzicht met 'Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen'. Daarmee informeer ik uw Kamer over een aantal belangrijke onderwerpen waarover uw Kamer in het verleden vragen heeft gesteld of waarover ik en mijn ambtsvoorgangers hebben toegezegd u opnieuw te informeren. In bijlage 2 vindt uw Kamer de beantwoording van de feitelijke vragen over de jaarrapportage Belastingdienst 2025 die u op 1 juli 2026 heeft gesteld.¹ Ook ontvangt uw Kamer bij deze brief een aantal andere bijlagen, deze zijn hieronder voor de overzichtelijkheid in een tabel weergegeven:

¹ Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 1542

1.	Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen
2.	Beantwoording feitelijke vragen Jaarrapportage
3.	Dienstverlening Belastingdienst tussen 2020 en 2024 - Ontwikkelingen, trends en reflecties
4.	De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst
5.	Van ernaast naar erin – Klantgericht werken in het hart van de operaties brengen
6.	Van visie naar praktijk – Dienstverleners met klantcontact over doorwerking 'Visie op Dienstverlening' op de werkvloer
7.	Reactie Belastingdienst op rapporten SEA dienstverlening
8.	Kamerbrief moties nalevingstekort en fraude
9.	Rapportage Belangenbehartiger – Niemand tussen wal en schip: is fiscale rechtsbescherming een schijnrecht?
10.	Brief AP Bias- en fairness-toetsing
11.	Bijlage AP-brief
12.	Invoeringstoets vrijstelling OV-abonnementen
13.	Invoeringstoets Actualisatie Leegwaarderatio
14.	Jaarverslag 2025 Verhuld vermogen

Ons kenmerk
2026-0000355576

Continu verbeteren dienstverlening

Elk jaar hebben ruim tien miljoen burgers en bedrijven wel minimaal één keer te maken met de Belastingdienst. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Want hoe burgers en bedrijven de dienstverlening van de Belastingdienst ervaren, heeft invloed op het vertrouwen dat zij hebben in de overheid als geheel. Dat vertrouwen wil ik versterken, zoals u heeft kunnen lezen in het regeerakkoord. Het verbeteren van de dienstverlening draagt daar aan bij.

De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst gewerkt om de dienstverlening aan burgers en ondernemers verder te verbeteren door het versterken van digitale dienstverlening en het uitbreiden van persoonlijke ondersteuning. Daarmee is de dienstverlening ontwikkeld van een aanpak die meer aanbodgericht was naar een benadering die vraaggericht is ingestoken. Zo sluit de Belastingdienst steeds beter aan op de behoeften van belastingplichtigen door hen digitaal te bedienen, terwijl voor wie het nodig heeft, persoonlijke ondersteuning beschikbaar blijft.

De Belastingdienst heeft een beweging ingezet naar “de voorkant”. Onder andere door middel van proactieve dienstverlening wordt ingezet op het voorkomen van fouten en het ondersteunen van burgers, bedrijven en fiscaal dienstverleners om een tijdige, juiste en volledige aangifte te doen en aan betalingsverplichtingen te voldoen. Toch kan het gebeuren dat er onbedoeld fouten worden gemaakt. De menselijke maat is wat mij betreft onderdeel van goede dienstverlening. Het regeerakkoord onderstreept dat vertrouwen in burgers het vertrekpunt moet zijn. Als de Belastingdienst een fout vermoedt, worden burgers en bedrijven – waar mogelijk - eerst zelf gevraagd om de aangifte aan te passen. Zo worden onnodige en dure herstelacties voorkomen.

De komende periode zet de Belastingdienst in op drie prioriteiten binnen de dienstverlening:

1. Het verder versterken van digitale dienstverlening
2. Het verder versterken van persoonlijke en proactieve dienstverlening
3. Het uitbreiden van ondersteuning via maatschappelijke partijen (help-de-helper) en fiscaal dienstverleners

In bijlage 3 tot en met 6 vindt u de onderzoeken die in het kader van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) zijn uitgevoerd naar de dienstverlening van de Belastingdienst. In bijlage 7 vindt u de reactie van de Belastingdienst op de conclusies en aanbevelingen, en de wijze waarop hieraan opvolging wordt gegeven. Uit deze onderzoeken blijkt de eerder beschreven beweging naar de voorkant ook voor belastingplichtigen zichtbaar is. Zo blijkt uit het in bijlage 3 opgenomen onderzoek over trends en ontwikkelingen in de dienstverlening dat de hulp bij steunpunten van de Belastingdienst zeer positief wordt ervaren door burgers. Ook kunt u in hetzelfde onderzoek lezen dat het experiment met het 'contactkaartje' als onderdeel van het programma Vroegsignalering als een positieve handreiking wordt ervaren en burgers naar aanleiding hiervan contact zoeken met de Belastingdienst. Tegelijkertijd laten de onderzoeken zien dat verdere verbetering nodig blijft. Met name drie punten vragen om aandacht: het structureel verankeren van klantgericht werken, meer regie op dienstverlening en het verbeteren van samenwerking binnen de organisatie.

Versterken van digitale dienstverlening

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren dienstverlening voor de grootste groep burgers en ondernemers verder gedigitaliseerd. De komende periode wordt ingezet op het verder versterken van digitale dienstverlening en het vergroten van de mogelijkheden voor selfservice. Burgers en bedrijven moeten hun belastingzaken zoveel mogelijk zelfstandig, eenvoudig en digitaal kunnen regelen, via een kanaal dat bij hen past.

Daarbij wordt onder meer gewerkt aan:

- Het programma VanZelf Goed!, waarmee burgers, ondernemers en hun fiscaal dienstverleners beter worden ondersteund bij het voorkomen van fouten en het doen van goede aangiften. Zo wordt onder andere gewerkt aan interactieve hulpmiddelen waarmee ondernemers en hun fiscaal dienstverleners op het juiste moment en via het gebruikte kanaal ondersteund worden bij het doen van een goede aangifte. Het programma heeft de ambitie om op termijn de mogelijkheid voor het rechtstreeks vanuit hun boekhoudprogramma doen van aangiften voor de inkomstenbelasting en omzetbelasting door zelfstandige ondernemers te realiseren.
- Het programma 'De Vraag Vooruit'. Vanuit dit programma wordt onder andere gewerkt aan checkers waarmee burgers zelf digitaal kunnen checken of een bepaalde aftrekpost voor hen van toepassing is.
- Uitbreiding van het Overzicht Betalen en Ontvangen. Dit is het digitale dashboard met een overzicht van openstaande rekeningen of te ontvangen bedragen. De komende tijd wordt gewerkt aan het toevoegen van extra functies en middelen aan het overzicht, zoals de schenk- en erfbelasting, dividendbelasting en te ontvangen toeslagen.
- Het digitaal aanbieden van formulieren en brieven van de Belastingdienst via het programma Keuze Digitaal. Sinds december 2025 kunnen burgers en ondernemers ervoor kiezen om hun post van de Belastingdienst enkel digitaal te ontvangen. Ongeveer vier miljoen burgers hebben hun keuze voor digitale post al doorgegeven. Dit is in eerste instantie mogelijk voor de inkomensheffing. Via een gefaseerde uitrol volgt de keuzemogelijkheid voor de brieven over andere belastingmiddelen, zoals de omzetbelasting (vanaf september 2026) en vanaf 2027 volgen onder andere autoheffingen en loonheffingen.
- De verdere ontwikkeling van de Belastingdienst-app. Momenteel is het mogelijk om via de app een eenvoudige aangifte voor de inkomstenheffing te

doen. De ambitie is het toevoegen van het Overzicht Betalen en Ontvangen, iDeal|wero-betaalmogelijkheden met vooraf ingevulde gegevens en het via de app aanvragen van een betalingsregeling. Daarnaast is het de bedoeling om het mogelijk te maken om via de app een bel- of balieafpraak te maken voor meer persoonlijke ondersteuning.

Ons kenmerk
2026-0000355576

Versterken persoonlijke en proactieve dienstverlening

De afgelopen jaren is geïnvesteerd in het uitbreiden van persoonlijke ondersteuning, zodat de groep burgers en ondernemers die extra ondersteuning nodig heeft, eerder in beeld komt. Zo zijn er – naast 22 balies op de Belastingdienstkantoren – de afgelopen jaren 21 steunpunten bijgekomen op makkelijk bereikbare locaties, zoals gemeentehuizen, stadskantoren of wijkcentra. Daarnaast kunnen mensen het hele jaar door bij bibliotheken door heel het land terecht voor hulp bij belastingen en toeslagen, met extra aandacht in drukke periodes zoals de aangiftetijd. Ook is de Belastingdienst aangesloten op de ondernemerspleinen van de Kamer van Koophandel (KvK).

De dienstverlening aan startende ondernemers is versterkt. Zo wordt een pilot uitgebreid waarbij starters die voor de eerste keer aangifte hebben gedaan een attentiebrieven hebben ontvangen om te bevestigen dat ze dit op de juiste manier hebben gedaan. Er wordt verder ingezet op ondersteuning van landelijke voorlichting, onder andere door voorlichters van de Belastingdienst – bijvoorbeeld bij regionale KvK's – beter te ondersteunen, en het versterken van educatie in de vorm van belastinglessen op scholen en een *serious game* voor jongeren die willen starten met ondernemen. Dit gebeurt naast de al bestaande dienstverlening voor starters via de website Goede Start Belastingdienst, webinars, live chat, videobellen, gesprekken op locatie via afspraak of spontane binnenloop.

De komende periode wordt ingezet op meer proactieve dienstverlening. Waar mogelijk wil de Belastingdienst voorkomen dat burgers en bedrijven vastlopen door eerder signalen van mogelijke fiscale of financiële problemen te herkennen en om passende ondersteuning aan te bieden.

Daarbij wordt onder meer gewerkt aan:

- De verdere ontwikkeling van vroegsignalering bij burgers. Dit najaar start een pilot met een signaalmodel vroegsignalering waar aan belastingplichtigen die fiscale problemen ervaren, proactief hulp wordt aangeboden. Belangrijke onderdelen van de pilot zijn het onderzoeken wat belastingplichtigen vinden van deze vorm van proactieve dienstverlening én het gebruik van persoonsgegevens om mensen proactief te benaderen met een hulpaanbod.
- De landelijke uitrol van vroegsignalering voor bedrijven. Eind 2026 heeft elk MKB-kantoor van de Belastingdienst een eigen team voor vroegsignalering. Medewerkers kunnen bedrijven met mogelijke problemen voortaan rechtstreeks bij dit team onder de aandacht brengen. Ook volgen alle MKB-medewerkers een online module vroegsignalering. Zij weten hierdoor welke hulpmiddelen beschikbaar zijn en krijgen praktische tools om signalen sneller te herkennen, het gesprek makkelijker te voeren en ondernemers gerichter te helpen.
- Verdere samenwerking binnen overheidsbrede loketten. Burgers en bedrijven die in de knel komen hebben vaak met meerdere overheidsorganisaties te maken. De Belastingdienst werkt samen met BZK, andere uitvoeringsorganisaties (zoals het UWV en de KvK) en gemeenten aan

overheidsbrede loketten, waar burgers en bedrijven integraal geholpen worden.

Ons kenmerk
2026-0000355576

- De verzending van het 'contactkaartje', deze wordt opnieuw voorbereid. Belastingplichtigen die meerdere jaren geen belastingaangifte hebben gedaan, ontvangen omstreeks oktober een contactkaartje omdat ze opnieuw niet tijdig aangifte hebben gedaan. Op het contactkaartje vindt de belastingplichtige mogelijkheden om laagdrempelig in contact te komen met de Belastingdienst om hulp te krijgen bij het doen van aangifte.

Uitbreiden ondersteuning help-de-helper en samenwerking fiscaal dienstverleners
De Belastingdienst werkt intensief samen met maatschappelijke organisaties en fiscaal dienstverleners om burgers en bedrijven beter te ondersteunen. De afgelopen jaren is onder meer geïnvesteerd in het Kennisnetwerk, relatiebeheer en samenwerking met organisaties die mensen helpen bij belastingzaken.

De komende periode wordt deze aanpak verder geïntensiveerd. Het maatschappelijk hulpnetwerk wordt continu uitgebreid om met groepen mensen die de Belastingdienst minder goed kan bereiken, toch in contact te kunnen komen. Dit gebeurt onder andere door de inzet van relatiebeheerders en samenwerking met het Landelijk Stimuleringsnetwerk Thuisadministratie van waaruit 20.000 vrijwilligers mensen helpen die geldzorgen hebben. De Belastingdienst onderzoekt hoe het online Kennisnetwerk kan worden uitgebreid. Dit is het platform voor iedereen die mensen helpt bij belasting- en toeslagzaken. Waar het Kennisnetwerk voorheen alleen gericht was op de ruim duizend maatschappelijk dienstverleners in het netwerk, wordt nu verkend of het ook bruikbaar is voor iedereen die een ander in de privésfeer wil helpen. Het onderzoek is dit najaar gereed.

Daarnaast wordt de samenwerking met fiscaal dienstverleners verder versterkt, zodat informatie, processen en ondersteuning beter op elkaar aansluiten. Hiervoor stemt de Belastingdienst periodiek af met koepel- en beroepsorganisaties van fiscaal dienstverleners en met een panel van kleinere, middelgrote en zelfstandige fiscaal dienstverleners. Ook is de bereikbaarheid van de Belastingdienst voor fiscaal dienstverleners verbeterd, bijvoorbeeld via de Contactkaart Belastingdienst waarmee in een compact overzicht staat opgenomen waar de fiscaal dienstverlener moet zijn bij de Belastingdienst voor overleg, een vraag of een andere kwestie. Ook is het Meldpunt Fiscaal Dienstverleners ontwikkeld: een webformulier voor een fiscaal dienstverlener die een probleem heeft waarvoor de bekende of beschikbare informatiekkanalen geen oplossing biedt.

Verder is een digitale bezwaarvoorziening ontwikkeld waarmee fiscaal dienstverleners via een directe koppeling digitaal bezwaarschriften kunnen indienen voor de inkomensheffing, vennootschapsbelasting en omzetbelasting en ontvangen zij een ontvangstbevestiging. De ambitie is om dit verder uit te breiden voor andere middelen.

Vereenvoudiging

De beweging naar de voorkant, zoals hiervoor beschreven bij dienstverlening, is gebaat bij de vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Daarom werk ik aan voorstellen om het belastingstelsel beter uitvoerbaar te maken door middel van vereenvoudiging. Daarbij werk ik ook toe naar een bredere hervormingsagenda

die uiterlijk eind dit jaar verschijnt met daarin concrete mijlpalen in de tijd op verschillende onderdelen van het stelsel.

Ons kenmerk
2026-0000355576

Naar een toekomstbestendig ICT-landschap

Een veilig, betrouwbaar en beheersbaar ICT-landschap is essentieel voor de Belastingdienst om zijn taken goed uit te voeren. Een dergelijk landschap is niet alleen noodzakelijk om de continuïteit van de heffing en inning te borgen, maar ook om grote en structurele wijzigingen door te kunnen voeren. Ook de in het vorige hoofdstuk beschreven ambities op het gebied van dienstverlening zijn hierbij gebaat. Mijn ambtsvoorganger heeft in maart 2023 aangekondigd om ruimte te maken voor de modernisering van de verouderde ICT bij de Belastingdienst. Dat was een noodzakelijke ingreep. De modernisering had jarenlang onvoldoende prioriteit gekregen, waardoor achterstallig onderhoud is ontstaan. Dit is een situatie die in de toekomst moet worden voorkomen. Daarom is het nodig om structureel ruimte te reserveren voor strategische vernieuwing om achterstallig onderhoud en grote moderniseringsopgaven in de toekomst te voorkomen.

Voortgang modernisering

De afgelopen jaren zijn binnen de ketens Autoheffingen, Inning & Betalingsverkeer en Omzetbelasting omvangrijke moderniseringstrajecten opgestart. De komende jaren worden onder meer de uitfasering van Cool:Gen binnen de ketens Inkomensheffingen (2027) en Loonheffingen (2028), de vervanging van IPAS (2027) en de implementatie van een nieuw omzetbelastingstelsel (2028) afgerond. Binnen de keten Inning & Betalingsverkeer resteert na 2028 nog een moderniseringsopgave. In de meeste andere ketens ontstaat vanaf dat moment een stabiel beeld doordat grote achterstanden zijn weggewerkt en de druk van de moderniseringsopgave afneemt.

De praktijk laat zien dat modernisering voortdurend om bijsturing vraagt. Nieuwe wetgeving, veranderende omstandigheden en extra werkzaamheden kunnen leiden tot aanpassing van de planning. Programma's en systemen die nu toonaangevend zijn kunnen over enkele jaren verouderd zijn, want technologische ontwikkelingen gaan steeds sneller. Het vernieuwen en het Life Cycle Management (LCM) van het ICT-landschap vereisen daarom doorlopend aandacht. Door tijdig in te zetten op vernieuwing en systemen planmatig te onderhouden zorgt de Belastingdienst voor het behoud van een modern landschap.

Vooruitblik ketens

Verschillende ketens zitten nog midden in omvangrijke moderniseringstrajecten of wetgevingstrajecten. Ook wordt gewerkt aan Belastingdienstbrede voorzieningen, zoals het Generiek Kantoor Platform (GKP), het Generiek platform voor Document en Archiefbeheer (GDA), Inzage Fiscaal Dossier (IFD) en de verdere ontwikkeling van de gegevenshuishouding. Daarnaast vragen opgaven op het gebied van informatiebeveiliging (Cyberbeveiligingswet), het versterken van de digitale autonomie, privacy (AVG), de Archiefwet en informatiehuishouding blijvend aandacht. Deze opgaven zijn randvoorwaardelijk voor de verdere digitalisering van de Belastingdienst.

Het moment waarop weer ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen is gewijzigd voor vijf ketens.² Voor de keten Autoheffingen wordt deze ruimte vanaf 2029 verwacht; eerder werd uitgegaan van enige ruimte in 2028. Dit komt doordat de afronding van de MRB-modernisering en meerwerk aan grootonderhoud van technische platformen, naar 2028 verschuift. Daar komt ook de digitalisering van de BPM en de invoering van nieuwe wetgeving voor beide middelen per 2027 bij. Deze combinatie leidt ertoe dat er pas vanaf 2029 weer ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen in deze keten.

In de keten Loonheffingen ontstaat vanaf eind 2028 weer ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Dit was eerder vanaf 2028. Dit is het gevolg van inpassing van nieuwe wetgeving, zoals de "fiscale normering markt voor voertuigen gericht op personenvervoer" en vertraging in de planning van de uitfasering Cool:Gen. In bijlage 1 vindt u hierover verdere uitleg.

Voor de keten FIOD wordt weer ruimte verwacht vanaf medio 2029, dit was eerder 2027. Deze ruimte hangt onder meer samen met de vernieuwing van de forensische infrastructuur, die noodzakelijk is voor het verwerken en analyseren van een toenemende hoeveelheid opsporingsinformatie. Daarnaast heeft de FIOD in mei 2026, in samenwerking met Defensie (Koninklijke Marechaussee en de Joint Informatievoorziening Commando) en bijzondere opsporingsdiensten (BOD), de broncode van het opsporingszaaksysteem overgenomen. Dit is noodzakelijk om de continuïteit van een bedrijfskritisch systeem te borgen, maar vormt een omvangrijke beheersopgave.

Voor de keten Generiek Kantoor en Toezicht (GKT) ontstaat vanaf 2029 geleidelijk meer ruimte, dit was eerder 2028. Oorzaken hiervoor zijn onder andere de vervanging van verouderde applicaties, technische migraties en de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving; waaronder de diverse Directives on Administrative Cooperation (DAC) en stroomlijning fiscaal inzagerecht. Daarnaast hebben verschuivingen in andere ketens een inherent effect op GKT. Voor de keten Overige Middelen wordt weer ruimte verwacht vanaf 2030, dit was eerder 2029. Dit komt omdat de werkzaamheden rondom de vervanging van IPAS meer tijd en energie vragen dan vooraf ingeschat. Daarnaast heeft de modernisering van de Kansspelbelasting langer geduurd dan verwacht. Dit heeft effect gehad op de beschikbare capaciteit.

Meer ruimte voor strategische vernieuwing

Door de focus op het wegwerken van achterstallig onderhoud en het implementeren van wetgeving was er de afgelopen jaren beperkt ruimte voor verbeteringen. Door sturing op basis van een Meerjarenportfolio (MJP) wordt deze balans geleidelijk hersteld. Daarbij worden drie categorieën werkzaamheden onderscheiden: (1) essentiële modernisering om continuïteitsrisico's te voorkomen, (2) wetgeving en externe verplichtingen, en (3) strategische initiatieven die bijdragen aan betere dienstverlening, gebruiksgemak, toezicht, digitale autonomie, productiviteit, werkplezier en innovatie. Tot deze laatste categorie behoren ook investeringen die toekomstige achterstanden helpen voorkomen.

² Op Prinsjesdag ontvangt uw Kamer het Overzicht Uitvoerbaarheid, waarin per keten een uitgebreider inzicht wordt gegeven in de stand van zaken.

Van de IV-capaciteit in het MJP die voor deze drie categorieën te prioriteren valt, gaat op dit moment ongeveer 55 procent naar modernisering, 40 procent naar wetgeving en externe verplichtingen en slechts vijf procent naar strategische vernieuwing. De ambitie is om deze verhouding de komende jaren geleidelijk te verschuiven naar maximaal 20 procent capaciteit voor essentiële modernisering en LCM en het aandeel voor strategische vernieuwing te vergroten van circa 5 naar ten minste 20 procent van de beschikbare IV-capaciteit. Daarmee kan gericht worden geïnvesteerd in een toekomstbestendige Belastingdienst. Dat vraagt wel om scherpe keuzes, want de beschikbare capaciteit is niet oneindig. Dat betekent dat er prioriteiten moeten worden gesteld en niet elke nieuwe beleidswens direct kan worden toegepast. Ik ga daarover graag met uw Kamer in gesprek.

2028 als omslagpunt

Het jaar 2028 vormt daarbij een omslagpunt. Naarmate minder capaciteit nodig is voor de modernisering en het wegwerken van achterstallig onderhoud, ontstaat meer ruimte voor initiatieven die de Belastingdienst in staat stellen om de verwachtingen van burgers, ondernemers en medewerkers beter waar te maken. Daarbij staat de doorontwikkeling van generieke voorzieningen centraal, zoals het Generiek Kantoor Platform (GKP) en Grip op Gegevens. Daarmee zorgt de Belastingdienst ervoor dat medewerkers beter worden ondersteund in hun werk en wordt hiermee aan een belangrijke randvoorwaarde gewerkt voor de realisatie van Inzage Fiscaal Dossier (IFD). Daarnaast wordt ingezet op het voorkomen van toekomstige achterstanden door tijdig verouderde IT-voorzieningen op te ruimen, zoals Lokaal Ontwikkelde Applicaties (LOA's) en Robuuste Tijdelijke Voorzieningen (RTV's). De Belastingdienst zal deze ruimte ook benutten om de output van de IV-voortbrenging te verhogen, bijvoorbeeld door de inzet van AI.

Tevens ontstaat meer ruimte om nieuwe beleidswensen te verwerken, maar voor de meeste ketens geldt wel dat er dan een grote voorraad aan initiatieven klaarligt om te implementeren. Dit zijn zowel wetgevingswensen als essentiële verbeteringen in de dienstverlening of het toezicht. De focus verschuift daarmee van het herstellen van achterstanden naar het moderniseren voor de toekomst. Daarmee breekt een nieuwe fase aan: een fase waarin de aandacht niet langer primair uitgaat naar het wegwerken van achterstanden, maar meer naar het versterken van dienstverlening, toezicht en toekomstbestendigheid.

Nalevingstekort en prioritering aanpak misbruik en fraude

Vanuit uw Kamer en de maatschappij wordt terecht verwacht dat de Belastingdienst, naast dienstverlenend richting burgers en bedrijven, zichtbaar en stevig optreedt tegen fraude, misbruik en het bewust niet naleven van fiscale verplichtingen. Ik deel deze verwachting. Fraude en misbruik kunnen het maatschappelijk draagvlak voor het naleven van fiscale verplichtingen aantasten. In paragraaf 20 van bijlage 1 informeer ik u nader over de aanvragen in de inkomensheffingen waarover ik u eerder, op 18 mei jl., heb geïnformeerd.³

Ik onderschrijf het belang van het zo klein mogelijk houden van het nalevingstekort. Dit nalevingstekort is een resultaat van het functioneren van het belastingstelsel als geheel, waarvan de inspanningen van de Belastingdienst een onderdeel zijn. Het tekort wordt ook beïnvloed door externe factoren zoals

³ Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 1537

maatschappelijke en economische ontwikkelingen en vertrouwen in politiek en overheid. Tegelijkertijd laat zowel de Nederlandse praktijk als de internationale ervaring zien dat het nalevingstekort al relatief laag is en niet eenvoudig of snel verder kan worden teruggebracht door uitsluitend meer controles of hogere handhavingsinspanningen. Nederland kent in vergelijking met andere landen een hoge fiscale compliance.⁴

Ons kenmerk
2026-0000355576

Dat neemt niet weg dat er een aantal ontwikkelingen zijn die bijdragen aan het verkleinen van het nalevingstekort en het krachtig bestrijden van fraude. Niet elke vorm van niet-naleving kan met dezelfde intensiteit worden aangepakt. De inzet van toezicht- en opsporingscapaciteit is niet oneindig, dus is het noodzakelijk keuzes te maken om deze capaciteit doelmatig en gericht in te zetten.

Ik kies voor een structurele aanpak die aansluit bij de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst: signaleren van knelpunten in wet- en regelgeving, het voorkomen van fouten waar dat kan, het ondersteunen van burgers en bedrijven bij naleving, het gericht inzetten van toezicht en het krachtig aanpakken van fraude waar dat moet. Met de in bijlage 8 bij deze brief beschreven maatregelen geef ik uitvoering aan de moties van uw Kamer en wordt gewerkt aan een stelsel waarin het nalevingstekort duurzaam zo klein mogelijk wordt gehouden. Desgewenst bied ik u graag een technische briefing over dit onderwerp aan.

Rapportage Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden

De Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden is een onafhankelijke organisatie die burgers en ondernemers helpt die vastlopen in hun belasting- of toeslagzaak. Daarnaast vervult de Belangenbehartiger een belangrijke signaalfunctie. Door knelpunten in het stelsel vroegtijdig te agenderen, draagt de Belangenbehartiger bij aan het verbeteren van de fiscale rechtsbescherming voor iedereen, niet alleen voor de individuele burgers die direct door de Belangenbehartiger worden ondersteund. Ik hecht veel waarde aan het werk van de Belangenbehartiger. De Belangenbehartiger wijst de Belastingdienst op punten waar de uitvoering kan worden verbeterd. De Belastingdienst werkt constructief samen met de Belangenbehartiger, zodat de Belangenbehartiger dit belangrijke werk zo goed mogelijk kan uitvoeren.

In bijlage 9 treft uw Kamer de rapportage “De burger tussen wal en schip: Is fiscale rechtsbescherming een schijnrecht?” van de onafhankelijke Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden aan. De Belangenbehartiger heeft de wettelijke taak om uw Kamer periodiek te informeren over signalen uit door haar behandelde casuïstiek die door burgers worden aangedragen. In aansluiting op de eerste rapportage van 31 december 2025, laat de Belangenbehartiger in deze rapportage zien dat de praktische fiscale rechtsbescherming van burgers onder druk staat; de toegang tot passende ondersteuning hapert.

⁴ Zie het rapport OESO Tax Administration 2024. Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1463

Het doel van deze rapportage is om uw Kamer aan de hand van praktijkvoorbeelden te laten zien wat het effect hiervan is op mensen. Invulling gevend aan haar signaalfunctie om knelpunten in het stelsel vroegtijdig te agenderen, biedt dit rapport waardevol inzicht in twee actuele dossiers:

1. Opvolging rondetafelgesprek fiscale rechtsbescherming op 28 mei 2026: De rapportage verschijnt op een moment waarop fiscale rechtsbescherming nadrukkelijk in de belangstelling staat. Het biedt een onderbouwing en handvatten voor het politieke vervolg op uw recente parlementaire rondetafelgesprek binnen de Vaste Kamercommissie Financiën over dit onderwerp.

2. Het amendement-Van Dijk/Grinwis⁵: Via dit amendement zijn structurele middelen vrijgemaakt voor de versterking van de eerstelijns rechtshulp. Deze rapportage laat zien waar die hulp in de praktijk nu nog tekortschiet en hoe de Belangenbehartiger deze middelen concreet inzet om de toegang tot de eerstelijns rechtshulp te versterken.

Ik kijk met waardering naar het werk van de Belangenbehartiger. Tegelijkertijd is de noodzaak van de Belangenbehartiger een signaal op zich. Het laat zien dat de toegang tot passende ondersteuning nog niet in alle gevallen vanzelfsprekend is.

Tot slot

Met deze brief heb ik uw Kamer meegenomen in de belangrijkste ontwikkelingen bij de Belastingdienst en mijn focusgebieden voor de komende periode: de voortgang op de modernisering van de ICT, de doorontwikkeling van de dienstverlening en de bijdrage aan het vereenvoudigen van het belastingstelsel. Dit vormt de basis voor een Belastingdienst die goed voorbereid is op de toekomst. Dat is in ons aller belang: van begrijpelijke en digitale dienstverlening aan burgers en ondernemers tot de financiering van onze publieke voorzieningen.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën,

Eelco Eerenberg

Ons kenmerk
2026-0000355576

⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 IX, nr. 6

Beantwoording feitelijke vragen van de vaste commissie voor Financiën aan de staatsecretaris van Financiën inzake de jaarrapportage Belastingdienst 2025 (Kamerstuk 31066, nr. 1542).

Vraag 1

Hoe complex is de aftrek specifieke zorgkosten in de uitvoering?

Antwoord op vraag 1

De uitvoering van de aftrek specifieke zorgkosten is voor zowel de burger als voor de Belastingdienst zeer complex. Voor de burger is het moeilijk om te overzien welke kosten voor deze fiscale regeling in aanmerking komen en welke onderbouwing daarvoor aanwezig moet zijn. De structurele hoge foutkans, 28% in de meest recente steekproef particulieren, onderschrijft dit. Voor de Belastingdienst is deze regeling complex om uit te voeren, aangezien de Belastingdienst niet goed in staat is om medische informatie te beoordelen. In de Stand van de Uitvoering Belastingdienst 2026 zijn de knelpunten bij deze aftrekpost uitgebreider beschreven.¹

Vraag 2

Hoeveel uitvoeringscapaciteit is er gemoeid met de aftrek specifieke zorgkosten?

Antwoord op vraag 2

Er is circa 60 fte belast met het uitvoering van deze regeling.

Vraag 3

Welke inkomensgroepen maken het meest gebruik van de aftrek specifieke zorgkosten? Hoe verhoudt dit zich tot de zorgkosten die mensen daadwerkelijk maken? Klopt het dat met name hoge inkomensgroepen profiteren van de regeling en lage inkomensgroepen relatief weinig?

Antwoord op vraag 3

Mensen met een jaarlijks inkomen tussen €10.000 – €40.000 per jaar maken het meest gebruik van de regeling. Dat inzicht staat los van het recht of potentiële aanspraak op de regeling, omdat zowel sprake is van niet-gebruik als onjuist gebruik. Het is niet in beeld hoe het gebruik van de regeling voor specifieke zorgkosten zich verhoudt tot gemaakte zorgkosten in bredere zin. Het klopt dat de gemiddelde aftrek toeneemt bij de hogere inkomens en het hoogst is bij inkomens boven de €100.000.

Dit kan deels verklaard worden doordat burgers hun zorgkosten pas kunnen aftrekken als hun uitgaven boven een bepaald bedrag uitkomen én de hoogte van de (maximale) aftrek toeneemt met het inkomen. Het is, zeker voor lagere inkomens, niet altijd haalbaar om kosten volledig voor te schieten. Het duurt lang voordat er zekerheid is of het afgetrokken bedrag klopt, met een hoog risico op fouten.

Vraag 4

Zijn er nog andere fiscale regelingen die uitvoeringstechnisch bijzonder complex zijn, of die bijzonder veel capaciteit vragen?

Antwoord op vraag 4

De Stand van de uitvoering 2026 noemt twee knelpunten die burgers onzekerheid en veel administratieve lasten bezorgen: de aftrek van specifieke zorgkosten en de onverwachte gevolgen van nabetalen voor burgers.²

Ook het ambtelijk rapport Kansen voor lagere tarieven en beter beleid (30 juni 2025) benoemt fiscaal complexe regelingen. Deze kunnen veel uitvoeringscapaciteit vragen en zijn soms foutgevoelig voor burgers en bedrijven. Voorbeelden zijn het lage MRB (Motorrijtuigenbelasting)-tarief voor bestelauto's van ondernemers, het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen en

¹ Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 1546

² ² Kamerstukken II, 2025/26, 31 066, nr. 1546.

hulpmiddelen, de eigenwoningregelingen, de giftenaftrek, de bedrijfsopvolgingsfaciliteit, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de degressieve tariefstructuur voor elektriciteit.

Vraag 5

Hoeveel extra capaciteit is in 2025 ingezet voor de box 3-hersteloperatie en gaat dit ten koste van regulier toezicht?

Antwoord op vraag 5

Het aantal medewerkers dat wordt ingezet voor de hersteloperatie is eind 2025 opgeschaald naar 700 fte en blijft naar verwachting ook de komende jaren tussen 600 en 700 fte. De hersteloperatie gaat niet ten koste van regulier toezicht, maar het vraagt wel aandacht en capaciteit van de Belastingdienst. Daarnaast heeft de invoering van de tegenbewijsregeling de toezichtactiviteiten op box 3 complexer gemaakt.

Vraag 6

Kan worden toegelicht waardoor de belastingontvangsten in 2025 met circa 15 miljard euro zijn gestegen ten opzichte van 2024?

Antwoord op vraag 6

In algemene zin geldt dat belastingontvangsten jaarlijks veranderen onder invloed van economische groei en beleidswijzigingen. De grote verschillen zijn er in 2025 met name bij loon-, inkomensheffing en premies (+€9 mld., totaal €223,5 mld.) en omzetbelasting (+€ 5mld., totaal €83 mld.) en vennootschapsbelasting (+€4 mld. totaal €49 mld.).

Economische ontwikkelingen vormen de belangrijkste verklaring voor de toename. De ontvangsten bij de loonheffing zijn gestegen door hogere lonen. Bij de ontvangsten omzetbelasting vormt groei van de consumptie de belangrijkste verklaring. De toegenomen winsten die bedrijven maken hebben tot een hogere vennootschapsbelasting geleid.

Vraag 7

Welke belastingsoorten hebben het meest bijgedragen aan deze stijging en wat verklaart deze ontwikkeling per belastingsoort?

Antwoord op vraag 7

Zie vraag 6.

Vraag 8

Hoeveel aanvragen voor het formulier "Opgaaf Werkelijk Rendement" zijn in 2025 verwerkt en hoeveel staan nog open?

Antwoord op vraag 8

In 2025 is het herstel box 3 voorbereid en is de verwerking uitgebreid getest. Er zijn sinds het openstellen van het formulier tot 19 augustus 2026 689.600 van de binnengekomen 863.600 formulieren Opgaaf Werkelijk Rendement (OWR) afgehandeld, waarvan 537.800 inhoudelijk zijn verwerkt. 151.800 van de afgehandelde formulieren waren niet behandelbaar of niet verwerkbaar. Er zijn nog 174.000 formulieren OWR in voorraad.

Vraag 9

Wat is de verwachte doorlooptijd van de hersteloperatie box 3?

Antwoord op vraag 9

De behandeling van bezwaren en verzoeken in het kader van herstel box 3 en het toezicht op de ingediende opgave werkelijk rendement zal zeker tot in het jaar 2030 plaatsvinden. Dit komt mede door de voorraad bezwaren en verzoeken (365.100 op 19 augustus 2026) en omdat voor belastingjaar 2024 nog tot en met 31 december 2029 bezwaren en verzoeken kunnen worden ingediend.

Vraag 10

Hoeveel capaciteit is in 2025 ingezet op hersteloperaties en hoe verhoudt dit zich tot reguliere werkzaamheden?

Antwoord op vraag 10

De Belastingdienst heeft in 2025 diverse hersteloperaties uitgevoerd, zoals de hersteloperatie Box-3, de hersteloperatie voor minnelijke schuldhelpverlening natuurlijke personen (MNSP) en het herstel naar aanleiding van het arrest over de hoogte van de belastingrente bij Box-3 en Vennootschapsbelasting. Vanwege de omvang is de capaciteit voor de hersteloperatie Box-3 apart bijgehouden. Er wordt in de systemen van de Belastingdienst niet standaard geregistreerd hoeveel capaciteit precies wordt ingezet op hersteloperaties ten opzichte van reguliere werkzaamheden. In algemene zin kan worden gesteld dat herstelwerkzaamheden aanvullende werkzaamheden met zich meebrengen en daarmee extra capaciteit vragen en tot herprioritering kunnen leiden.

Niet iedere hersteloperatie is even kostbaar. Sommige herstelacties kunnen grotendeels massaal en geautomatiseerd worden afgehandeld. Een voorbeeld hiervan zijn hersteltrajecten rondom belastingrente. In dergelijke gevallen blijft de extra capaciteitsinzet per geval relatief beperkt. Andere hersteloperaties, zoals box 3 vragen juist meer handmatige beoordeling en maatwerk, waardoor de benodigde capaciteit hoger uitvalt.

Vraag 11

Hoe wordt gemeten of de herschreven standaardbrieven daadwerkelijk beter begrijpelijk zijn voor burgers?

Antwoord op vraag 11

De Belastingdienst meet de begrijpelijkheid van herschreven standaardbrieven achteraf met een combinatie van gebruikersonderzoeken, objectieve taalanalyses, redactionele kwaliteitscontroles en signalen uit de praktijk.

- *Testen door middel van gebruikersonderzoeken*

De Belastingdienst werkt grofweg met twee soorten gebruikersonderzoeken om te testen of brieven goed begrepen worden door de burger en/of ondernemer. De eerste soort is het medewerkerspanel, waarin teksten voorgelegd worden aan medewerkers met diverse expertises, zowel fiscaal, juridisch als taalkundig. De tweede soort is het externe klantonderzoek met bureaus die de communicatie van de Belastingdienst onderzoeken op begrijpelijkheid.

- *Inzet van de Taalscan*

De Taalscan is een intern ontwikkelde applicatie, op basis van de taal en tekstrichtlijnen, die de begrijpelijkheid van Belastingdienstbrieven beoordeelt. Na het uploaden van een document bekijkt de Taalscan wat het taalniveau en de taalscore van een tekst is. Het taalniveau en de taalscore zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek van de Universiteit Utrecht.

- *Controle door (eind)redactie*

Bij het redigeren en herschrijven van de standaardbrieven worden de Taalscanrapporten meegenomen en de uitkomst gebruikt bij het herschrijven. Na redactie kan een eindcontrole worden gedaan door de herschreven brief nogmaals te laten controleren. Zo controleert de Belastingdienst of de brief daadwerkelijk verbeterd is.

- *Input vanuit andere communicatiekanalen*

Eindredacteuren hebben contact met andere kanalen (onder andere met de BelastingTelefoon). Op basis van deze signalen worden brieven waar nodig aangepast, doorontwikkeld of verbeterd. Men blijft constant in gesprek over het doorontwikkelen en verbeteren van brieven.

Naast de instrumenten waarmee de begrijpelijkheid van standaardbrieven wordt gemeten, investeert de Belastingdienst ook in het structureel versterken van begrijpelijke communicatie. Zo zijn taal- en tekstrichtlijnen ontwikkeld die medewerkers ondersteunen bij het opstellen van heldere teksten. Daarnaast is een educatieve module beschikbaar die medewerkers bewust maakt van het belang van begrijpelijk communiceren en handvatten biedt voor de praktische toepassing daarvan. Ook worden de mogelijkheden van AI onderzocht om te verkennen hoe nieuwe technologie kan bijdragen aan het analyseren en verbeteren van teksten. De Belastingdienst heeft

verder de *Direct Duidelijk Deal* ondertekend. Deze landelijke aanpak ondersteunt organisaties bij het schrijven van begrijpelijke en toegankelijke communicatie voor uiteenlopende doelgroepen.

Vraag 12

Hoe wordt de effectiviteit gemeten van het telefonisch benaderen van burgers bij aangifteverzuim?

Antwoord op vraag 12

De effectiviteit van het telefonisch benaderen van burgers wordt beoordeeld aan de hand van het doel van de betreffende campagne. Bij campagnes die zijn gericht op tijdige aangifte wordt gekeken of burgers na het telefoongesprek alsnog aangifte doen. Bij de geldteruggavebrief wordt gekeken of burgers naar aanleiding van het contact aangifte doen en de belastingteruggave ontvangen. De campagnes worden geëvalueerd door het aantal telefoongesprekken en verstuurd geldteruggavebrieven af te zetten tegen het aantal aangiften dat daarna alsnog wordt ingediend en leidt tot een daling in het aangifteverzuim.

Vraag 13

Waarom zijn in 2025 slechts 36 formulieren gedigitaliseerd terwijl 50 het doel was?

Antwoord op vraag 13

Zoals in de Jaarrapportage Belastingdienst 2025 genoemd zijn er 14 formulieren in 2025 nog niet live gezet, omdat er op dat moment nog niet aan alle beveiligingsvereisten werd voldaan. Inmiddels wordt aan alle beveiligingsvereisten voldaan waardoor die formulieren live kunnen worden gezet. De verwachting is dat eind 2026 in totaal 64 formulieren digitaal beschikbaar zijn.

Vraag 14

Hoe verklaart de Belastingdienst de stijging in tevredenheid over de BelastingTelefoon naar 82,4 procent?

Antwoord op vraag 14

De stijging van de klanttevredenheid over de BelastingTelefoon van 79,4 procent in 2024 naar 82,4 procent in 2025 hangt samen met de afname van de wachttijden. De gemiddelde directe wachttijd voor klanten die zelf contact opnemen met de BelastingTelefoon nam af van 421 seconden naar 296 seconden, een daling van ongeveer 30 procent. Eenvoudige vragen worden zoveel mogelijk via de digitale kanalen ondervangen. De complexere vragen, of meer vragen in een gesprek leiden wel tot een hogere gespreksduur bij de BelastingTelefoon, maar ook tot een hogere tevredenheid. De gespreksduur is toegenomen van 450 sec naar 549 sec.

Vraag 15

Waarop is de selectie gebaseerd van de 79.000 handmatig gecontroleerde aangiften inkomstenbelasting?

Antwoord op vraag 15

De Belastingdienst stelt handhavingsplannen op basis van het inzicht op het te ondersteunen nalevingsgedrag en/of het nalevingsprobleem, het inzicht in de doelgroep, de relevante omgeving en risico's. De keuze welke aangiften/onderwerpen in het handmatig toezicht dienen te worden betrokken wordt gebaseerd op onder andere de uitkomsten van de meest recente steekproef particulieren, handhavingsplannen, wetgeving en hersteloperaties. Advisering door experts van de uitvoering, handhaving en de vaktechnische lijn, waarbij ook de beschikbare behandelcapaciteit wordt meegenomen, leidt tot de uiteindelijke keuzes in de selectie(regels) en de vastlegging daarvan.

Vraag 16

Wat verklaart dat meer dan 90 procent van de processen-verbaal leidt tot veroordeling of schikking?

Antwoord op vraag 16

Het hoge bestraffingspercentage hangt samen met het in een vroeg stadium betrekken van het Openbaar Ministerie (OM) en, indien van toepassing, de betrokken toezichthouder bij de keuze voor strafrechtelijke vervolging van een zaak. In zogeheten 'weegploegen' vindt weging plaats of het strafrecht het beste 'instrument' is om in te zetten en kansrijk is. Het OM bepaalt vervolgens of tot vervolging wordt overgegaan. Afhankelijk van het onderzoek en de ernst van het misdrijf kan het OM besluiten een zaak voor de rechter te brengen. Het alternatief is dat het OM zelf een straf oplegt met een strafbeschikking, een transactie of procesafspraken. Bij onvoldoende bewijs en/of niet in het algemeen belang kan het OM besluiten niet te vervolgen.

Vraag 17

Hoe wordt geborgd dat toezicht en handhaving risicogericht en proportioneel worden toegepast?

Antwoord op vraag 17

Onder handhaving verstaat de Belastingdienst dienstverlening, toezicht en opsporing. De Belastingdienst stelt handhavingsplannen op basis van het inzicht op het te ondersteunen nalevingsgedrag en/of het nalevingsprobleem, het inzicht in de doelgroep, de relevante omgeving en risico's. Bij de inzet van handhaving wordt rekening gehouden met omstandigheden van burgers en bedrijven en de menselijke maat wordt daarbij toegepast. Dit gebeurt binnen de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie, door professionele collega's en teams binnen de directies Particulieren, MKB en Grote Ondernemingen, ondersteund door fiscaal-juristen en de vaktechnische lijn. Deze medewerkers werken dagelijks aan een juiste naleving van de belastingwetten, ondersteunen burgers en ondernemers daarbij en spelen in op veranderende fenomenen en constructies. Daarbij geldt dat de Belastingdienst, gegeven de hoeveelheid werk, altijd keuzes moet maken binnen de beschikbare capaciteit en deze daarom zo doeltreffend mogelijk inzet.

Vraag 18

Welke concrete toepassingen van AI zijn in 2025 getest en wat zijn de voorlopige resultaten?

Antwoord op vraag 18

In 2025 zijn er een aantal toepassingen van AI getest.

Het gaat om de volgende toepassingen:

- Internationaal vooroverleg – beoordelen internationaal ruling verzoek door fiscalisten waarbij AI wordt ingezet voor het toetsen van vereisten en het kunnen doorzoeken van guidelines.
- Ondersteuning van IV (informatievoorziening) - diverse AI-proeven zijn uitgevoerd op het gebied van productiviteitsondersteuning, softwareontwikkeling, servicedesk-automatisering, documentanalyse.
- Digitale klantbeleving – er zijn drie proeven uitgevoerd om de klantbeleving voor bijvoorbeeld vindbaarheid en samenhang van informatie te vergroten.
- Digitale coaches zijn momenteel in gebruik bij de Belastingdienst. Dit is een leermiddel om de performance van medewerkers te verhogen. Een vorm van leren in het werk. Digitale coaches worden ontwikkeld met gebruik van AI.

Enkele van deze toepassingen, internationaal vooroverleg, ondersteuning van IV en digitale klantbeleving zijn nog niet volledig in productie genomen en zaten in de testfase. De testen tonen aan dat AI duidelijke voordelen kan bieden. Vooral de ondersteuning door AI bij documentanalyse, samenvatten, schrijven en zoeken naar informatie wordt als kansrijk ervaren. AI neemt daarbij vaak repetitieve werkzaamheden over zodat medewerkers zich kunnen richten op complexer werk. Tegelijkertijd is duidelijk dat structurele inzet van AI alleen mogelijk is wanneer governance, beveiliging en verantwoord gebruik organisatiebreed worden ingericht. In 2025 zijn de eerste stappen hierin ook genomen. Zo is gestart met het inrichten van een AI-governance. De ontwikkeling en inzet van een Ethisch Juridisch Assessment is ook gestart om te voldoen aan wet- en regelgeving, zoals de Europese AI-verordening. Via bewustwording van AI-ethiek en opleidingen wordt de AI-geletterdheid van management en medewerkers bevorderd.

Het thema digitale soevereiniteit speelde in de testfase nog minder prominent, maar is inmiddels nadrukkelijker relevant geworden bij keuzes rond AI-platformen, dataopslag, afhankelijkheden en leveranciersstrategie.

Vraag 19

Wat verklaart de hoogte van de opbrengst uit de vennootschapsbelasting (49 miljard euro) in 2025?

Antwoord op vraag 19

VPB-ontvangsten bestaan uit voorlopige aanslagen in belastingjaar T en afrekeningen in T-1 en latere jaren. De opbrengst van de vennootschapsbelasting in 2025 is met 49,1 miljard euro ongeveer 4,0 miljard euro hoger dan in 2024 (+8,9%). De opbrengst groeit mee met winsten van bedrijven. In 2025 waren de ontvangsten over belastingjaar t (2025) en t-1 (2024) hoger dan in 2024.

Vraag 20

Kan worden uitgesplitst welk deel van de belastingontvangsten structureel is en welk deel conjunctureel?

Antwoord op vraag 20

De autonome groei (structureel, door de normale stand van de economie zoals loonstijging of inflatie) van de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis, zoals toegelicht in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025, bedraagt 22,3 miljard euro (5,5%). Dit ligt dicht bij de feitelijke economische groei in 2025, die in werkelijke prijzen 5,0% bedroeg. Er is geen indicatie dat in 2025 sprake was van een sterke conjuncturele component in de economische groei.

Vraag 21

Hoeveel van de 2.754 fte externe inhuur betreft structurele functies die ook intern vervuld zouden kunnen worden?

Antwoord op vraag 21

Inmiddels (juni 2026) is sprake van een inhuurpercentage van 11,6%, eind 2024 was deze nog 16,2% voor de Belastingdienst. Er wordt geleidelijk toegewerkt naar de realisatie van de Roemernorm (maximaal 10% externe inhuur). Toch blijft inhuur op structurele functies ook nodig om de kwaliteit van dienstverlening te borgen, daar waar het werk vraagt om specialistische kennis of om ziekteverzuim en piekbelasting op te vangen.

Vraag 22

Hoe wordt het verschil tussen instroom (2.636 fte) en uitstroom (2.221 fte) structureel geborgd?

Antwoord op vraag 22

Er wordt gezorgd dat de balans van in- en uitstroom binnen het formatieve kader valt en budgettair gedekt is. De voorspelling voor de komende jaren, is dat het werk bij de Belastingdienst de komende jaren sterk gaat veranderen en daardoor gaat de Belastingdienst zijn taken met minder mensen uitvoeren. De verwachte meerjarige uitstroom door pensionering en natuurlijke doorstroom is daarbij groter dan de geplande instroom. Daarmee blijft de bezetting van de Belastingdienst nog steeds binnen het aangepaste formatieve kader.

Vraag 23

Welke impact heeft het toenemende langdurig verzuim op de uitvoeringscapaciteit?

Antwoord op vraag 23

Langdurig verzuim raakt de Belastingdienst direct in de inzetbare uitvoeringscapaciteit. Doordat veel werk specialistisch is, vergroot het de druk op de inzetbare capaciteit van teams en kan gevolgen hebben voor werkvoorraden, doorlooptijden, wettelijke termijnen en dienstverlening.

Vraag 24

Hoe verhoudt de externe inhuur (2.754 fte) zich tot de structurele personeelsbehoefte en wat zijn de kosten hiervan?

Antwoord op vraag 24

De verhouding tussen externe inhuur en eigen personeel wordt uitgedrukt in het percentage inhuuraandeel waarbij de kosten van de inhuur worden afgezet tegen de uitgaven van het eigen personeel. In 2025 bedroeg dat 12,5%. Dat is een afname van 2,3%-punt ten opzichte van het begin van 2025 en 1,1%-punt lager dan het gestelde budgetkader voor dat jaar. Waar mogelijk en passend binnen de structurele opgave, wordt externe inzet omgezet in ambtelijke capaciteit.

De externe inhuur is gericht op het vervullen van functies waar specialistische kennis nodig is zoals binnen de directie Informatievoorziening (IV). Binnen andere dienstonderdelen, zoals de directie Klantinteractie & -Services (KI&S), wordt bewust ingezet op een beperkte flexibele capaciteitsschil met uitzendkrachten om fluctuaties in de personele behoefte op te vangen, maar zijn uitzendkrachten ook een belangrijk kanaal om medewerkers te werven voor vaste functies.

Vraag 25

Hoe verhoudt het aantal boekenonderzoeken in het MKB (circa 7.800) zich tot eerdere jaren?

Antwoord op vraag 25

In de jaren 2022 t/m 2025 heeft de directie MKB van de Belastingdienst het volgende aantal boekenonderzoeken uitgevoerd:

2022: 8.098 boekenonderzoeken

2023: 9.002 boekenonderzoeken

2024: 8.211 boekenonderzoeken

2025: 7.878 boekenonderzoeken

Het aantal boekenonderzoeken ligt al enige jaren binnen bandbreedte 7.000 – 10.000 boekenonderzoeken per jaar, die in de jaarplannen van de Belastingdienst is opgenomen. In mijn brief van 6 maart 2025 heb ik aangegeven dat ik deze bandbreedte – ondanks dat de gemiddelde tijdsbesteding per onderzoek is toegenomen vanwege toenemende complexiteit - ook voor 2026 en de jaren daarna wil aanhouden uitgaande van de huidige beschikbare middelen³.

Vraag 26

Hoe is de inzet van opsporingscapaciteit van 1,75 miljoen uur verdeeld over prioriteiten?

Antwoord op vraag 26

De FIOD heeft in 2025 in totaal 1.750.920 uur besteed aan opsporing. Van deze uren is 956.525 uur direct toe te rekenen aan opsporingsonderzoeken, 249.748 uur voor het zogenoemde 'zien en veredelen' van signalen en gegevens, en 544.647 uur aan overige opsporingswerkzaamheden. Onder 'zien en veredelen' vallen de werkzaamheden die nodig zijn om ontvangen signalen en informatie te analyseren en te verrijken, zodat deze bruikbaar worden voor strafrechtelijke onderzoeken. Werkzaamheden van medewerkers die opsporingsteams ondersteunen maken deel uit van de overige opsporingswerkzaamheden.

Voor de verdeling van de directe opsporingsuren over de verschillende thema's verwijs ik u naar onderstaande tabellen, zoals ook opgenomen in het Jaarverslag FIOD 2025.

Tabel 1: Verdeling directe opsporingsuren naar thema's conform Handhavingsarrangement in 2025.

Prestatie-indicator uren	Realisatie 2025 in %	Realisatie 2025 in uren
Fiscale delicten	25,0	238.882
Douane delicten	12,1	115.642

³ Kamerstukken II, 2025/26, nr. 31066, 1464.

Toeslagen	0,8	7.296
Witwassen	27,6	263.911
Faillissementsfraude	4,3	41.568
Corruptie (Anti Corruptie Centrum)	5,5	52.680
Corruptie (mainports)	3,2	30.996
Financieel	3,4	32.956
Terrorisme financiering / Sancties	5,4	51.336
Intellectuele eigendomsfraude	1,2	11.419
Precursoren	1,9	17.755
Overig delicten	3,5	33.674
Opsporing buitenland	4,0	38.050
Werkzaamheden andere BOD / ketenpartners	2,1	20.358
Totaal		956.525

Vraag 27

Wat verklaart dat 46 procent van de opsporingscapaciteit wordt ingezet op omgevingsgerichte onderzoeken?

Antwoord op vraag 27

De FIOD hanteert als streefwaarde jaarlijks minimaal 40 procent omgevingsgerichte onderzoeken op het totaal van afgeronde strafrechtelijke onderzoeken. In 2025 is een aandeel van 46 procent gerealiseerd. Een onderzoek kwalificeert als omgevingsgericht als vooraf is nagedacht over het te bereiken effect, er vooraf afstemming is geweest met ketenpartners en er voor gedragsbeïnvloeding en preventieve werking gericht gebruik is gemaakt van de media. Omgevingsgerichte onderzoeken kunnen betrekking hebben op de verschillende thema's uit tabel 1.

Vraag 28

Hoe verhoudt het Nederlandse vertrouwenscijfer zich tot dat van belastingdiensten in vergelijkbare Europese landen?

Antwoord op vraag 28

Er is, voor zover ons bekend, geen internationaal vergelijkend onderzoek dat vertrouwen in belastingdiensten in Nederland en andere landen meet. Er zijn wel landen waar ze ook vertrouwen in hun belastingdienst meten, maar dat wordt op dusdanig verschillende manieren gedaan dat de resultaten niet met elkaar vergeleken kunnen worden.

Vraag 29

Hoe verklaart de Belastingdienst de verschillen in belastingmoraal tussen groepen belastingplichtigen?

Antwoord op vraag 29

De Fiscale Monitor laat zien dat de belastingmoraal in Nederland onder alle doelgroepen consistent hoog is. Deze bevindt zich met gemiddeld een 4,3 ruim boven het schaal midden (belastingmoraal wordt gemeten op een schaal van 1 tot 5, van 'helemaal oneens' tot 'helemaal eens' met 3 als neutrale middencategorie). De verschillen in belastingmoraal tussen de doelgroepen zijn klein. De score voor belastingmoraal onder particuliere belastingplichtigen ligt structureel iets lager (rond de

4,1) dan voor ondernemingen. Met name grote ondernemingen en fiscaal dienstverleners scoren iets hoger (voor beide doelgroepen constant op 4,4).

Belasting betalen heeft een andere betekenis voor de verschillende doelgroepen. Ondernemers hebben bijvoorbeeld te maken met andere belastingmiddelen, hebben een andere relatie met de Belastingdienst en andere belangen dan particuliere belastingplichtigen. Dat maakt het lastig betekenis te geven aan verschillen in belastingmoraal tussen de doelgroepen. Daarom richt de Fiscale Monitor zich primair op de ontwikkeling in de tijd binnen doelgroepen. De cijfers laten zien dat de belastingmoraal zeer stabiel is in de tijd en van jaar tot jaar slechts kleine schommelingen laat zien. Dit geldt voor alle doelgroepen.

Vraag 30

Hoe wordt het nalevingstekort gemeten en welke maatregelen worden genomen om dit terug te dringen?

Antwoord op vraag 30

Het nalevingstekort wordt bepaald door een representatieve steekproef te trekken uit het bestand van bekende aangiften van belastingplichtigen. Deze aangiften worden op juistheid en volledigheid gecontroleerd. De uitkomsten van de steekproeven worden geëxtrapoleerd en geven de mogelijke correcties weer bij een groep belastingplichtigen. Op de website open.overheid.nl worden de analyserapporten van de steekproefonderzoeken gepubliceerd. Recent is daar het geactualiseerde analyserapport 2024, Steekproef Ondernemingen 2022-2023, gepubliceerd. De bijlage van het analyserapport bevat een toelichting op de methodiek van de steekproef.

Het strategisch doel van de Belastingdienst is dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf de regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. De Belastingdienst wil zo veel mogelijk fouten voorkomen door gemak te bieden en effectief te informeren. Daarnaast controleert de Belastingdienst binnenkomende aangiften op mogelijke fouten. Verder spoort de Belastingdienst misbruik en fraude op en pakt deze aan. Waar relevant worden zaken aangemeld bij de FIOD.

Onlangs is een motie aangenomen waarin de Kamer vraagt om een plan van aanpak om het nalevingstekort structureel te verkleinen en de Kamer voor Prinsjesdag hierover te informeren. In mijn reactie op de motie ga ik meer in detail in op de maatregelen die de Belastingdienst neemt om het nalevingstekort (verder) te verkleinen: bijdragen aan eenvoudige wet- en regelgeving, het ondersteunen van burgers en bedrijven door samenwerking met partijen in het (fiscale en administratieve) ecosysteem, een beweging naar meer risicogerichte onderzoeken en het zichtbaar aanpakken van fraude. Het nalevingstekort wordt overigens door veel verschillende factoren beïnvloed, die gedeeltelijk ook los staan van de handhaving door de Belastingdienst. Zie voor een uitgebreidere toelichting de stand-van-zakenbrief en de bijlage *Kamerbrief moties nalevingstekort en fraude*.

Vraag 31

Waarom is het nalevingstekort bij het MKB hoger (5,5 procent) dan bij particulieren (0,2 procent)?

Antwoord op vraag 31

Het nalevingstekort bij Particulieren dat uit de meest recente steekproef naar voren komt is 0,2 procent. Bij MKB is dat percentage 5,5 procent. De reden dat het nalevingstekort bij MKB-ondernemingen significant hoger ligt dan bij Particulieren is dat MKB-ondernemingen te maken hebben met meerdere belastingwetten, zoals Inkomensheffing (winst), omzetbelasting, mogelijk vennootschapsbelasting en loonheffing. Particulieren hebben overwegend uitsluitend met inkomensheffing niet-winst te maken. Daarnaast zijn de wettelijke bepalingen binnen die wetten voor MKB-ondernemingen ingewikkelder dan voor particulieren en moeten ondernemers anders dan particulieren een administratie voeren. Om het voor particulieren zo makkelijk mogelijk te maken om aan hun verplichtingen te voldoen maakt de Belastingdienst gebruik van het instrument van de Vooraf ingevulde Aangifte (VIA) die op basis van (gevalideerde) informatie van derden wordt ingevuld. Voor MKB-ondernemingen beschikt de Belastingdienst beperkt over betrouwbare informatie van derden.

Voor de doelgroep Particulieren, betreffende inkomstenbelasting niet winst, bedraagt het laatst geschatte nalevingstekort 159 miljoen euro, dit is 0,2 procent.⁴ Voor de doelgroep MKB-ondernemingen bedraagt het laatst geschatte nalevingstekort 5,186 miljard euro.⁵ Van dit geschatte nalevingstekort wordt elk jaar een substantieel deel door de Belastingdienst gecorrigeerd. In 2025 was dit 1,9 miljard euro bij MKB-ondernemingen en 122 miljoen bij Particulieren. De daadwerkelijk gemiste opbrengst is daarom lager.

Vraag 32

Hoe verklaart de Belastingdienst dat slechts 79,6 procent van de bezwaren binnen de Awb-termijn wordt afgehandeld?

Antwoord op vraag 32

De doelstelling om 90 procent of meer van de afgedane bezwaren binnen de Awb-termijn te behandelen is met een score van 79,6 procent niet gehaald. Deze afwijking wordt met name verklaard doordat de toestroom van bezwaren groot is geweest als gevolg van onder meer de bezwaren box 3 en belastingrente. De grote toestroom leidt ertoe dat de classificering van bezwaren stagneert, waardoor ook bezwaren die niet onder massaal bezwaar vallen te laat worden behandeld. Bij belastingmiddelen waar geen sprake is van een grote toestroom, zoals de omzetbelasting of loonbelasting zijn de bezwaren wel tijdig behandeld. Om de extra instroom aan bezwaren box 3 en belastingrente sneller te kunnen verwerken, is extra personeel en automatisering ingezet. De voorraad bezwaren die al buiten de termijn is blijft echter hoog, waardoor er geen verbetering van het Awb-percentages wordt verwacht in 2026.

Vraag 33

Waarom zijn slechts 141 van de 306 signalen in 2025 afgehandeld?

Antwoord op vraag 33

Van de 306 signalen die in 2025 in behandeling waren, zijn er 141 afgehandeld. De overige signalen vragen meer tijd, afhankelijk van de aard en complexiteit van het signaal en de maatregelen die nodig zijn om het onderliggende probleem structureel op te lossen. Soms lukt dat door bijvoorbeeld processen intern anders in te richten, de communicatie aan te passen of wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Zo is bijvoorbeeld de termijn voor het doen van aangifte voor de erfbelasting verruimd van 8 naar 20 maanden. Deze is opgenomen in de fiscale verzamelwet 2028. De Fiscale verzamelwet 2028 is een door het Ministerie van Financiën ter internetconsultatie voorgelegd wetsvoorstel met technische en redactionele wijzigingen in diverse belastingwetten. De internetconsultatie loopt tot 10 september 2026. In andere gevallen vraagt het aanpassen van wet- en regelgeving meer tijd of zijn aanpassingen in ICT-systemen noodzakelijk. Het feit dat een signaal nog niet is afgehandeld, betekent niet dat er geen vervolg aan een signaal is gegeven. Openstaande signalen kunnen zich in verschillende fasen van analyse, besluitvorming of implementatie van verbetermaatregelen bevinden. Bij signalen waarvoor een ICT-oplossing gewenst is wordt ook bekeken of een alternatieve (tijdelijke) oplossing mogelijk is, bijvoorbeeld via communicatie of een handmatige werkwijze. Wanneer een passend alternatief ontbreekt en er op dat moment geen mogelijkheid is om een structurele oplossing te realiseren, blijft het signaal in de wacht totdat de benodigde randvoorwaarden zijn ingevuld. Dit kan afhankelijk zijn van onder meer prioritering, beschikbare capaciteit, budgettaire ruimte en samenhang met andere ontwikkelingen. Hierdoor kan het in sommige gevallen langere tijd duren voordat een signaal structureel wordt opgelost.

Vraag 34

Welke maatregelen worden genomen om de opvolging van signalen te versnellen?

Antwoord op vraag 34

⁴ Het betreft het geschatte nalevingstekort uit de steekproef Particulieren 2024 over het belastingjaar 2022.

⁵ Het betreft het geschatte nalevingstekort uit de meest recente steekproef MKB- Ondernemingen 2024. Het belastingjaar dat in deze steekproef centraal staat is 2020 en de boekenonderzoeken voor deze steekproef zijn uitgevoerd in de jaren 2022 tot en met 2025.

De Belastingdienst werkt aan manieren om de opvolging van signalen verder te versnellen. Zo zet de Belastingdienst in op een meer thematische werkwijze. Door signalen met vergelijkbare kenmerken te bundelen en patronen eerder te herkennen, kunnen knelpunten vaker in samenhang worden beoordeeld. Hierdoor hoeft niet ieder signaal afzonderlijk hetzelfde analyse- en verbetertraject te doorlopen.

Daarnaast wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij bestaande verbetertrajecten en andere lopende ontwikkelingen binnen (en buiten) de organisatie.

Ook werkt de Belastingdienst aan een sterkere verankering van signalen in de portfolio- en verandersturing. Bij nieuwe ontwikkeling, vernieuwing en aanpassing van processen en ICT-systemen wordt actief gezien welke signalen van burger en ondernemers kunnen worden meegenomen. Hierdoor kunnen verbetermaatregelen vaker worden gecombineerd met reeds geplande veranderingen, wat de opvolging van signalen efficiënter maakt. Daarbij blijft de beschikbare ICT-capaciteit een belangrijke randvoorwaarde, waardoor keuzes noodzakelijk zijn in de volgorde waarin verbeteringen worden gerealiseerd.

De Belastingdienst zoekt bovendien structureel de samenwerking op met andere overheidsorganisaties op het gebied van signaalmanagement, dit is ook onderdeel van de overheidsbrede samenwerking op dienstverlening. Door kennis, ervaringen en werkwijzen uit te wisselen tussen de overheidsorganisaties, wordt gewerkt aan een verdere versterking van het signalenproces. Daarnaast maakt dit het makkelijker om organisatie-overstijgende signalen goed op te pakken en in gezamenlijkheid op te lossen.

Vraag 35

Hoeveel burgers zijn gecompenseerd binnen de MSNP-regeling en wat is de totale financiële omvang?

Antwoord op vraag 35

Per 7 juli 2026 zijn binnen de tegemoetkomingswet minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (hierna: MSNP) burgers gecompenseerd via kwijtschelding, forfaitaire tegemoetkomingen en uitgebreidere tegemoetkomingen, en via aanvullende routes voor nabestaanden en (ex)partners. Categorie I en III ontvangen alleen de forfaitaire tegemoetkoming; categorie II en IV ontvangen daarnaast terugbetaling, en waar van toepassing kwijtschelding en afloscapaciteit. De financiële omvang bestaat uit twee delen: kwijtschelding (schuldverlichting) en contante uitbetalingen. De aantallen per regel zijn niet onderling optelbaar tot één totaal aantal burgers, omdat sommige burgers in meerdere categorieën vallen.

Regel	Aantal burgers	Financiële omvang
Totaal Kwijtschelding (cat. II, IV):	1.103	€ 15.211.932
<i>Soorten tegemoetkomingen:</i>		
1. Reguliere tegemoetkoming (cat. I/III forfait; cat. II/IV forfait + terugbetaling)	7.101	€ 11.581.215
2. Nabestaande tegemoetkoming	645	€ 169.598
3. (Ex)partner tegemoetkoming	410	€ 229.005
4. Pseudo-MSNP* (cat. II)	15	€ 103.759
Totaal Tegemoetkomingen**	—	€ 12.083.577

* Pseudo-MSNP: betaling van de afloscapaciteit via een gemeentelijk schuldhulptraject.

** Kwijtschelding staat los van het totaal tegemoetkomingen; dat totaal is de som van regel 1 t/m 4.

Vraag 36

Kan worden toegelicht waarom zich nog ten minste 64 miljoen ongesorteerde bestanden in de datakluis bevinden?

Antwoord op vraag 36

Tijdens archiefwerkzaamheden van de Belastingdienst om de informatiehuishouding verder op orde te krijgen is de datakluis in beeld gekomen. De datakluis is in 2019 ingericht als tijdelijke maatregel in het licht van de AVG. De informatie in deze datakluis is de afgelopen jaren niet doorzocht bij belangrijke leveringen van informatie, zoals aan de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD). Hierover is uw Kamer op 15 april 2026 geïnformeerd⁶. Kort hierna is gebleken dat het getal van 64 miljoen het gevolg is geweest van dubbele tellingen en het meetellen van systeem-files. Nadere precisering heeft uitgewezen dat het om circa 25 miljoen bestanden gaat. Hierover is de Tweede Kamer op 10 juli geïnformeerd⁷.

Om na te gaan hoe de datakluis tot stand is gekomen en hoe deze buiten beschouwing heeft kunnen blijven, heeft een onafhankelijke partij (BDO) onderzoek gedaan. Met de Kamerbrief van 10 juli jl. is dit onderzoek aan uw Kamer toegestuurd.

Vraag 37

Wat is de planning om deze datakluis volledig te verwerken en toegankelijk te maken?

Antwoord op vraag 37

Op 10 juli 2026 is uw Kamer geïnformeerd over het maken van een plan van aanpak waarmee de inhoud van de datakluis op een zorgvuldige, controleerbare en rechtmatige wijze wordt ontsloten, beoordeeld en vervolgens verwerkt overeenkomstig de geldende wettelijke verplichtingen.⁸ Dit plan van aanpak wordt in samenspraak met de externe commissie verder aangescherpt. We voorzien een start van de commissie per 1 oktober 2026. In samenspraak met de commissie zal uw Kamer zo spoedig mogelijk daarna worden geïnformeerd over het uitgewerkte plan van aanpak, inclusief de planning en doorlooptijd.

Vraag 38

Welke risico's brengt dit met zich mee voor informatieverzoeken en parlementaire controle?

Antwoord op vraag 38

De datakluis is ten onrechte niet doorzocht bij belangrijke leveringen van informatie, zoals voor de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD). Dit had nooit mogen gebeuren. Daarom zullen deze zoekslagen met prioriteit en in samenspraak met de eerdergenoemde externe commissie alsnog worden gedaan. Daarnaast richt de Belastingdienst zich actief op de behandeling van verzoeken van burgers en bedrijven om toegang tot informatie uit of over de datakluis, zoals Woo-verzoeken. Transparantie richting Kamer, betrokkenen en de maatschappij is hierbij het uitgangspunt.

Vraag 39

Kan per project of projectcategorie binnen het IV-portfolio worden aangegeven welke projecten in 2025 conform planning zijn afgerond en welke projecten niet?

Antwoord op vraag 39

Het totale IV-portfolio bestaat uit meer dan 2000 initiatieven, uiteenlopend van kleinere projecten tot grootschalige trajecten zoals de modernisering van de omzetbelasting. Een uitputtende lijst is gedetailleerd en geeft geen goed inzicht in hoe het IV-portfolio ervoor staat, omdat het geen overzicht in de samenhang biedt. Voor de overzichtelijkheid en een goede bestuurbaarheid heeft de Belastingdienst het IV-landschap opgedeeld in ketens. Ieder proces en iedere IV-voorziening is toebedeeld aan een keten. Uw Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de stand van zaken in deze ketens. Dat gebeurt onder meer via het Overzicht Uitvoerbaarheid dat u ontvangt op Prinsjesdag en via de periodieke stand-van-zakenbrief. In de stand-van-zakenbrief die u gelijktijdig

⁶ Kamerstukken II, 2025/26, nr. 31066, 1535

⁷ Kamerstukken II, 2025/26, nr. 31066, 1551

⁸ Kamerstukken II, 2025/26 (2026Z16115)

ontvangt met deze beantwoording wordt u geïnformeerd over de ketens waarin sprake is van uitloop in de planning.

Vraag 40

Welke projecten binnen het IV-portfolio hebben in 2025 vertraging opgelopen of zijn uitgesteld en wat waren hiervoor de belangrijkste oorzaken?

Antwoord op vraag 40

Uitloop bij trajecten kan verschillende oorzaken hebben. Nieuwe beleidswensen of aanvullende eisen kunnen leiden tot een aanpassing van de scope, zoals in het kader van het versterken van de digitale autonomie. Ook kan er herprioritering binnen het portfolio nodig zijn, omdat herstel plaats moet vinden. Denk daarbij aan de herstelwerkzaamheden box 3 naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad uit juni 2024. Daarnaast speelt de beschikbaarheid van ICT-medewerkers en professioneel projectmanagement een rol. Werk kan complexer zijn dan vooraf ingeschat of vraagt om expertise die schaars is. Deze factoren worden zo goed mogelijk opgevangen binnen het portfolio.

Zoals aangegeven in antwoord 39 ontvangt u gelijktijdig met deze beantwoording de stand-van-zakenbrief. Daarmee wordt u geïnformeerd over de uitloop in een aantal ketens. Met Prinsjesdag ontvangt uw Kamer het Overzicht Uitvoerbaarheid, waarin voor alle ketens een uitgebreid inzicht wordt gegeven in de stand van zaken.

Vraag 41

Wat was de oorspronkelijke planning voor het Meerjarenportfolio en het IV-portfolio in 2025 en in hoeverre is deze planning gerealiseerd?

Vraag 42

Is gedurende 2025 geherprioriteerd binnen het IV-portfolio? Zo ja, welke projecten zijn naar voren gehaald, vertraagd of geschrapt als gevolg van deze herprioritering?

Antwoord op vraag 41 en 42.

Het Meerjarenportfolio (MJP) is de meerjarige strategische planning voor de prioriteitstelling en toewijzing van middelen binnen het IV-portfolio van de Belastingdienst. Dit heeft als doel om de beschikbare IV-capaciteit zo optimaal mogelijk in te zetten om de (lange termijn) doelstellingen van de Belastingdienst te realiseren.

De praktijk laat zien dat de modernisering van het ICT-landschap voortdurend om bijsturing vraagt. Naast nieuwe beleidswensen, aanvullende eisen, extra (herstel)werkzaamheden en beschikbaarheid van ICT-capaciteit moet de Belastingdienst ook inspelen op technologische ontwikkelingen. De planning staat dus niet stil. Om die reden wordt het MJP twee keer per jaar geactualiseerd. Dan wordt opnieuw bekeken welke wijzigingen en omstandigheden zich hebben voorgedaan en om welke bijsturing dat vraagt. Zo blijft het portfolio aansluiten bij de actuele ontwikkelingen en blijft de organisatie wendbaar.

Vraag 43

Op basis van welk prioriteringskader zijn in 2025 keuzes gemaakt binnen het Meerjarenportfolio en het IV-portfolio?

Antwoord op vraag 43

Sinds 2025 wordt er een prioriteringskader toegepast met drie categorieën:

- (1) Essentiële modernisering om continuïteitsrisico's te voorkomen;
- (2) Wetgeving en externe verplichtingen;

(3) Strategische initiatieven die bijdragen aan betere dienstverlening, gebruiksgemak, toezicht, digitale autonomie, productiviteit, werkplezier en innovatie. Tot deze laatste categorie behoren ook investeringen die toekomstige achterstanden helpen voorkomen.

De prioritering gaat op volgorde van de categorieën, waarbij categorie 1 en 2 moeten en er in 3 beperkte ruimte is om keuzes te maken. Initiatieven die bij categorie 1 lager in de prioritering staan en initiatieven die in categorie 2 bovenaan staan worden afgewogen. De ambitie is om op termijn een portfolioverdeling te realiseren van maximaal 20 procent voor essentiële modernisering en minimaal 20 procent voor strategische prioriteiten.

Vraag 44

Welke invloed hebben hersteloperaties, zoals de hersteloperatie box 3, gehad op de beschikbare IV-capaciteit voor overige moderniserings- en verandertrajecten?

Antwoord op vraag 44

Door de herstelwerkzaamheden box 3 zijn bij de keten Inkomensheffingen moderniseringswerkzaamheden, zoals de uitfasering van Cool:Gen, doorgeschoven. Daar is uw Kamer in oktober 2024 over geïnformeerd.⁹

Vraag 45

Kan worden toegelicht welke knelpunten in 2025 zichtbaar zijn geworden door de toepassing van het prioriteringskader en welke lessen hieruit zijn getrokken voor 2026?

Antwoord op vraag 45

Het belangrijkste knelpunt, is de structurele schaarste aan IV-capaciteit. Hierdoor is de ruimte voor strategische vernieuwing (categorie 3) beperkt, terwijl investeren hierin nodig is voor de toekomstbestendigheid van de Belastingdienst. Dit is ook in 2025 gebleken.

Voor 2026 wordt daarom ingezet op versterking van de portfoliosturing langs drie lijnen: portfolioplanning, portfoliorealisatie en verhoging van de IV-output. Daarbij wordt de schaarse ruimte voor strategische vernieuwing gezamenlijk en integraal geprioriteerd. De ambitie is om deze ruimte voor strategische initiatieven in categorie 3 de komende jaren geleidelijk te vergroten naar ten minste 20 procent van de beschikbare IV-capaciteit.

Vraag 46

Kan worden toegelicht waarom slechts 44 procent van de Woo-verzoeken tijdig is afgehandeld?

Antwoord op vraag 46

In december 2025 is o.a. het Meerjarenplan Openbaarheid vanuit het ministerie van BZK naar de Tweede Kamer gestuurd. De doelstelling voor 2026 voor de ministeries (inclusief uitvoeringsorganisaties) is om 40 procent van de Woo-verzoeken binnen de termijn af te handelen. De Belastingdienst heeft 44 procent van de verzoeken binnen termijn afgerond. Het is de doelstelling om in 2030 te voldoen aan de wet¹⁰.

Er zijn verschillende factoren die een rol spelen bij de genoemde 44 procent. Enerzijds heeft dit te maken met interne en organisatorische ontwikkelingen, zoals het afronden van oudere verzoeken (die hebben negatieve impact op de doorlooptijd), en uitdagingen rond de werving van kwalitatief goed personeel. Daarnaast is de aard van de Wet open overheid een belangrijke factor. Zo is sprake van een toename in complexe verzoeken, en vragen verschillende verzoekers zeer veel capaciteit van de organisatie. Zo zijn van één verzoeker zijn in 2025 meer dan 40 verzoeken behandeld. Ook waren er verschillende spoedzaken als het afhandelen van art. 68 verzoeken. Dit heeft impact op de behandeling van andere verzoeken.

Vraag 47

⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1429

¹⁰ Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid 2026-2030, bijlage bij Kamerstukken II, 2025/26, 29362 nr. 393.

Welke maatregelen worden genomen om dit percentage richting de doelstelling van 90 procent te brengen?

Antwoord op vraag 47

De doelstelling loopt met stappen van 10 of 15 procent op van 40 procent in 2025 naar 90 procent in 2030. Om het realisatiepercentage richting deze doelstelling te verhogen, wordt ingezet op een integrale verbeterstrategie die zich richt op capaciteitsuitbreiding, procesoptimalisatie en intensievere samenwerking binnen de organisatie.

De focus ligt op het wegwerken van historische achterstanden, het analyseren en aanpakken van oorzaken van lange doorlooptijden en het verbeteren van de interne werkprocessen.

Vraag 48

Hoe wordt structurele naleving van privacywetgeving geborgd, gezien het toezichtarrangement van de Autoriteit Persoonsgegevens?

Antwoord op vraag 48

Om meer in control te komen op de AVG en dat aan te kunnen tonen, implementeert de Belastingdienst privacyraamwerk, zodat ook na afloop van het toezichtarrangement een basis is gelegd om centraal te sturen op en privacybeheersing. Een privacyraamwerk is een gestructureerde set van kaders, processen en protocollen die een organisatie helpt om persoonsgegevens op een veilige, consistente en (juridisch) juiste manier te verwerken. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft de privacyorganisatie van de Belastingdienst herbeoordeeld. De Autoriteit Persoonsgegevens concludeert dat er zichtbare en merkbare verbeteringen zijn opgetreden in het functioneren van de privacyorganisatie. Desondanks zijn er nog knelpunten op het terrein van onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. Uw Kamer is op 16 april 2026 over deze herbeoordeling geïnformeerd.

Vraag 49

Hoeveel ICT-projecten staan op dit moment in de wachtrij vanwege overvolle portfolio's en wat is de financiële omvang daarvan?

Antwoord op vraag 49

Op basis van de eerste actualisatie van 2026 ziet het ernaar uit dat de Belastingdienst voor 2027 een overvraag heeft van circa 84.000 IV-dagen (€ 84 miljoen).

Vraag 50

Wat zijn de risico's als de vervanging van verouderde systemen verder vertraagt?

Antwoord op vraag 50

Als verouderde systemen niet tijdig worden vervangen ontstaan er risico's op twee vlakken: continuïteit en wendbaarheid. Continuïteitsrisico's ontstaan doordat bij verouderde systemen de ondersteuning van de leverancier kan stoppen. Dan worden kwetsbaarheden in deze systemen niet meer verholpen, wat risico's met zich meebrengt voor de veiligheid. Ook ontstaat er meer risico op storingen en uitval. Daarnaast wordt de expertise over verouderde systemen, zowel binnen als buiten de Belastingdienst, steeds schaarser. Daardoor wordt het complexer en kostbaarder om deze systemen goed te blijven beheren. Verouderde systemen zijn daarnaast beperkt wendbaar. Het is complex en slechts beperkt mogelijk om wijzigingen door te voeren in verouderde systemen.

Vraag 51

Bij welke belastingen zitten momenteel de grootste risico's in de systemen en per wanneer zijn die risico's merkbaar op het moment dat er niets verandert?

Antwoord op vraag 51

In Overzicht Uitvoerbaarheid dat u met Prinsjesdag ontvangt, krijgt u inzicht in de stand van zaken per keten. In de stand-van-zakenbrief die u gelijktijdig met deze beantwoording ontvangt wordt

een update gegeven over uitloop in een aantal ketens. In het algemeen geldt dat verschillende ketens nog in omvangrijke moderniseringstrajecten zitten. Dat betekent niet zozeer dat er risico's zijn, maar wel dat er nog aan de modernisering wordt gewerkt die (soms) nog tijd in beslag kan nemen.

Om risico's met betrekking tot verouderde systemen te voorkomen en de continuïteit te borgen wordt binnen het MJP prioriteit gegeven aan de categorie (1) essentiële modernisering. Door het MJP periodiek te actualiseren stuurt de Belastingdienst waar nodig bij om risico's met betrekking tot de continuïteit te voorkomen.

Vraag 52

In hoeverre heeft het als overvol beschreven ICT-portfolio invloed gehad op het behalen van de doelstellingen op het gebied van modernisering, dienstverlening en handhaving?

Antwoord op vraag 52

Nadat er vanaf 2023 meer ruimte is gekomen voor de modernisering van het ICT-landschap is er ingezet op het wegwerken van achterstallig onderhoud en het implementeren van wetgeving. Daardoor was er beperkt ruimte voor strategische initiatieven en verbeteringen voor de toekomst. Door sturing op basis van een Meerjarenportfolio wordt deze balans geleidelijk hersteld.

Op dit moment wordt ongeveer 55 procent van de IV-capaciteit ingezet voor modernisering, 40 procent voor wetgeving en externe verplichtingen en slechts 5 procent voor strategische vernieuwing. De Belastingdienst werkt toe naar een situatie waarbij meer ruimte is voor strategische vernieuwing. Het jaar 2028 vormt daarbij een omslagpunt. Naarmate minder capaciteit nodig is voor de modernisering en het wegwerken van achterstallig onderhoud ontstaat meer ruimte voor initiatieven die direct bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening voor burgers en ondernemers, het toezicht en andere belangrijke initiatieven die bijdragen aan het toekomstbestending maken van de Belastingdienst.

Vraag 53

Hoe groot zijn de huidige werkvoorraden in de invordering en wat is het effect op de inning van belastingen?

Vraag 54

Welke maatregelen worden genomen om het invorderingsrisico verder te beperken?

Antwoord op vraag 53 en 54

De werkvoorraden binnen de inning zijn moeilijk uit te drukken in één totaalcijfer, omdat deze verschillen per proces, type verzoek en ze voortdurend in beweging zijn. De Belastingdienst werkt continu aan het optimaliseren van de balans tussen het werkaanbod en de beschikbare capaciteit binnen de inning, onder meer door het verbeteren van de operatie. In de bijlage met actuele onderwerpen van de stand-van-zakenbrief die u gelijktijdig met deze beantwoording ontvangt wordt u hier nader over geïnformeerd.

Vraag 55

Hoeveel van de meer dan 500.000 ontvangen OWR-formulieren zijn inmiddels volledig verwerkt, en wat is de verwachte doorlooptijd voor de resterende gevallen?

Antwoord op vraag 55

Op 19 augustus 2026 waren 863.600 formulieren OWR binnengekomen. Daarvan zijn 151.800 niet verwerkbaar of behandelbaar. 537.800 formulieren zijn inhoudelijk verwerkt. Er worden nog formulieren OWR ingediend. De behandeling van bezwaren en verzoeken en het toezicht op formulieren OWR zal zeker tot in het jaar 2030 plaatsvinden. Dit komt mede door de huidige grote voorraad en omdat voor belastingjaar 2024 nog tot en met 31 december 2029 bezwaren en verzoeken kunnen worden ingediend.

Vraag 56

Wat is de oorzaak van het structureel te hoge ziekteverzuim van 7,4 procent en welke maatregelen worden genomen om dit terug te brengen naar de norm van 6,5 procent?

Antwoord op vraag 56

Het hogere ziekteverzuim wordt vooral veroorzaakt door langdurig verzuim. De oorzaken hierachter zijn vaak persoonlijk en complex van aard. De Belastingdienst ziet de noodzaak van het omlaag brengen van het verzuim. Daarom is de Belastingdienst in 2025 gestart met een nieuwe aanpak op verzuim - die in 2026 is geïntensiveerd - via drie sporen, namelijk: 1) aanpak van vitaliteit & preventie, via bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten, 2) intensievere aanpak op (eerste) verzuim door de arbodienst in nauwere samenwerking met leidinggevend en specialiseren en 3) instelling van de taskforce langdurig verzuim, die zich richt op complexe en langdurige verzuimdossiers. De eerste resultaten hiervan zijn voorzichtig positief. De voortgang op de sporen wordt gemonitord en de aanpak wordt op basis van data en ervaringen bijgesteld.

Vraag 57

Hoe verhoudt de personeelscapaciteit zich tot de groeiende uitvoeringsagenda, inclusief hersteloperaties en nieuwe wetgeving?

Antwoord op vraag 57

Op dit moment worden de werkzaamheden binnen de beschikbare capaciteit opgevangen. Daarbij moet in sommige gevallen wel opnieuw worden geprioriteerd of moeten middelen anders worden ingezet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het herstel box 3. Daarnaast wordt ingezet op het vergroten van de efficiëntie van de uitvoering, onder meer door procesverbeteringen en het verkennen van de mogelijkheden die digitalisering en AI bieden. Wanneer het aantal taken voor de Belastingdienst verder groeit, kunnen nieuwe afwegingen ten aanzien van prioriteiten, capaciteit en financiering nodig zijn. Wanneer hier knelpunten voor de uitvoering ontstaan zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd.

Vraag 58

Welke strategische risico's vormen momenteel de grootste bedreiging voor de uitvoering van de Belastingdienst?

Antwoord op vraag 58

De Belastingdienst heeft 9 strategische risico's geïdentificeerd. Deze worden jaarlijks bijgehouden in het Jaarplan en de Jaarrapportage van de Belastingdienst.¹¹ Denk hierbij aan compliance-, besturings- of personeelsrisico's. Deze risico's zijn voorzien van maatregelen om te komen tot acceptabele restrisico's.

Vraag 59

In hoeverre zijn de knelpunten in gegevens- en informatiehuishouding inmiddels opgelost?

Antwoord op vraag 59

In 2025 zijn de benodigde aanvullende beheersmaatregelen in kaart gebracht om het risico te mitigeren dat er onvoldoende grip en zicht is op het gebruik van gegevens en informatie om te voldoen aan interne en externe verplichtingen en verwachtingen. Hiervoor is het programma Grip op gegevens ingericht. Deze aanvullende beheersmaatregel kent een meerjarige doorlooptijd, waarbij de effecten hiervan naar verwachting in 2026 en latere jaren zichtbaar worden.

Vraag 60

Hoe wordt geborgd dat wetgeving uitvoerbaar blijft voor de Belastingdienst, gezien het benoemde wetgevingsrisico?

¹¹ De Laatste stand is te vinden in de Jaarrapportage 2025 van de Belastingdienst op pagina 44 t/m 48: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2026D27866>.

Antwoord op vraag 60

Op nieuwe wetten of regels wordt een uitvoeringstoets uitgevoerd om inzichtelijk te maken te maken of wetgeving uitvoerbaar is en blijft voor de Belastingdienst. Daarnaast werken beleid en uitvoering aan de voorkant goed samen, om tot goed uitvoerbaar beleid te komen. Ook dit zorgt er ook voor dat de effecten van nieuw beleid op de uitvoering zo vroeg mogelijk meegewogen kunnen worden in de (politieke) besluitvorming. Tot slot staan medewerkers van de Belastingdienst altijd ter beschikking aan uw Kamer, bijvoorbeeld in de vorm van werkbezoeken of technische briefings, om uitvoeringsvragen te duiden.



Dienstverlening Belastingdienst tussen 2020 en 2024

Ontwikkelingen, trends en reflecties

Projectnummer P0346

Onderzoek in opdracht van de Belastingdienst

Auteurs: Persoonsgegevens

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

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



Samenvatting

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

Aanleiding en doelstelling

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

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

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

Beleidstheorie dienstverlening Belastingdienst

Reconstructie van de beleidstheorie

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

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

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

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

Fundamentele transformatie van de dienstverlening

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

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

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

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

Reflecties op de beleidstheorie

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

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

Ontwikkelingen in de dienstverlening 2020-2024

Fundamentele verschuiving in dienstverleningsmodel

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

Zowel meer persoonlijke als digitale dienstverlening

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

Persoonlijke dienstverlening is uitgebreid met:

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

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

Digitale dienstverlening is uitgebreid met onder andere:

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

Meer vraaggerichte dienstverlening

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

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

Meer proactieve dienstverlening

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

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

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

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

Cijfermatige reflectie op dienstverlening

Trends in gebruik

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

Trends in waardering

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

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

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

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

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

Trends in uitgaven

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

Trends in compliance

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

Conclusie cijfermatige reflectie

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

Beschouwing en aanbevelingen

Ontwikkelingen naar klantcentrische dienstverlening

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

Knelpunten in het evalueren van de dienstverlening

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

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

Implicaties voor de beantwoording van onderzoeksvragen

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

Aanbevelingen voor de toekomst

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

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

Inhoud

Samenvatting

1.	Inleiding: dienstverlening 2020 - 2024	1
1.1	Aanleiding voor en afbakening van het onderzoek	1
1.2	Doel- en vraagstelling	2
1.3	Onderzoeksverantwoording	3
1.4	Leeswijzer	4
2.	Beleidstheorie: dienstverlening Belastingdienst	6
2.1	Beleidstheorie dienstverlening	6
2.2	Reflecties over de beleidstheorie	15
2.3	Aanknopingspunten voor de toekomst	20
3.	Ontwikkelingen in de dienstverlening	22
3.1	Uitgangssituatie van de dienstverlening (voor 2020)	22
3.2	Klantcentrisch: zowel meer persoonlijke als digitale dienstverlening	28
3.3	Klantcentrisch: meer vraaggerichte dienstverlening?	33
3.4	Klantcentrisch: meer proactieve dienstverlening?	39
3.5	Reflectie en aanknopingspunten	45
4.	Cijfermatige reflectie op dienstverlening	47
4.1	Trends in gebruik van dienstverlening	48
4.2	Trends in waardering door burgers en bedrijven	54
4.3	Trends uitgaven aan interactie	75
4.4	Trends in compliance	80
4.5	Conclusies en perspectieven voor monitoring	82
5.	Beschouwing	84
Bijlage 1:	Beleidstheorie nader uitgewerkt	91
Bijlage 2:	Aanvullende analyse onderzoeken	106
Bijlage 3:	KPI's van de directies	113
	B1. Directie Particulieren	113
	B2. Directie MKB	117
	B3. Directie KI&S	122
	B4. Directie CAP	128
	B5. Directie IV	134
Bijlage 4:	Oorspronkelijke onderzoeksvragen	137



Inleiding: dienstverlening 2020 - 2024

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

1.1 Aanleiding voor en afbakening van het onderzoek

Op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van Financiën is in kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek² een evaluatie geagendeerd naar de dienstverlening van de Belastingdienst en de ontwikkelingen in de dienstverlening in de jaren 2020 tot en met 2024. Het gaat daarbij om een onderzoek naar de wijze waarop de Belastingdienst de dienstverlening die zij levert aan burgers, bedrijven en hun intermediairs vormgeeft en uitvoert. De bovenliggende fiscale materieel- en formeelrechtelijke wetgeving is geen onderwerp van dit onderzoek.

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

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

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

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

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

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het voorliggende onderzoek is tweeledig:

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

De hoofdvraag van onderzoek luidt als volgt:

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

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

Deel A De beleidstheorie van het beleidsinstrument dienstverlening

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Onderzoeksverantwoording

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

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

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek zijn een interne werkgroep⁴ en een begeleidingscommissie⁵ opgezet. De beoogde taken van de interne werkgroep waren het aanleveren van onderzoeksmateriaal (documenten en cijfermatig materiaal) het leggen van contacten met medewerkers voor interviews en leersessies, concept (tussen)rapportages van feedback voorzien en het meedenken en meebeslissen over te maken onderzoekskeuzes. De beoogde taken van de begeleidingscommissie waren het doen van suggesties ten aanzien van de evaluatie, de tussenproducten en het eindrapport en het gezamenlijk reflecteren op de bevindingen van het onderzoek en wat deze betekenen voor de Belastingdienst.

De volgende soorten informatie zijn in dit onderzoek samengebracht: rijksbegrotingen, jaarplannen en jaarverslagen van de Belastingdienst en de afzonderlijke directies, beleidsdocumenten, documentatie over dienstverleningsactiviteiten, cijfermatige informatie over uitgaven, gebruik en tevredenheid. Deze informatie is aangevuld door middel van acht diepte-interviews⁶, twee leersessies⁷ en in de bijeenkomsten met de werkgroep. De via gesprekken en sessies opgehaalde informatie betreft informatie die niet is opgeschreven maar wel beschikbaar is bij de mensen die betrokken zijn bij de (ontwikkeling van de) dienstverlening van de Belastingdienst.

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

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

1.4 Leeswijzer

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

⁴ De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de directies Particulieren, MKB, CAP, KI&S, IV, C&F en staat onder leiding van de opdrachtgever bestaande uit vertegenwoordigers van I&S en UHB. Gedurende het onderzoek is het onderzoeksteam zes keer samengekomen met de werkgroep om de voortgang en richting van het onderzoek te bespreken.

⁵ De begeleidingscommissie bestaat uit bestuurders van de directies Particulieren, MKB, CAP, KI&S, UHB en C&F en heeft gedurende het onderzoek drie keer overleg gehad met de onderzoekers.

⁶ Er zijn diepte-interviews uitgevoerd met medewerkers van de directies Particulieren, MKB, CAP, KI&S, IV, C&F, UHB, IV en van het Transformatiebureau.

⁷ Een leersessie over proactieve dienstverlening en een leersessie over aanbevelingen.

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

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

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



Beleidstheorie: dienstverlening Belastingdienst

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

2.1 Beleidstheorie dienstverlening

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

Tijdens de vorige evaluatie van de dienstverlening⁸ is er een beleidstheorie opgesteld; dat is de basis waar we nu op voortbouwen. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de dienstverlening 2015-2019 lezen we tevens dat dit in 2020 is aanbevolen.⁹

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

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

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

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

2.1.1 Stap 1: De kaders vanuit het Rijk

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

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

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

⁸ Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 935, nr. 66. - Kabinetsreactie beleidsdoorlichting dienstverlening 2015 - 2019, blz. 3.

¹⁰ Hierbij gaat het om de impact van alles wat de Belastingdienst doet: dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. In dit onderzoek zullen we alleen de dienstverlening evalueren. Desalniettemin is het van belang dit hier te melden, omdat het gaat om de beoogde impact van alle drie de beleidsinstrumenten, dat betekent dat het waarschijnlijk niet zal mogelijk zijn om te destilleren wat het aandeel van het beleidsinstrument dienstverlening is geweest op de compliance.

¹¹ Ook wel naleving of regelnaleving genoemd.

¹² - Rijksbegroting 2020, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 50
 - Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 74
 - Rijksbegroting 2022, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 77
 - Rijksbegroting 2023, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 65
 - Rijksbegroting 2024, Artikel 1 Belastingen, Rol en verantwoordelijkheid. blz. 68

In feite gaat het hier dus om de politieke opdracht die de minister van Financiën aan de Belastingdienst geeft om door middel van passende dienstverlening, massale processen en toezicht en fraudebestrijding¹³ compliance te bereiken. Het is vervolgens aan de Belastingdienst om verdere invulling te geven aan de beleidsinstrumenten en de uitvoering daarvan. De politieke opdracht aan de Belastingdienst is ten opzichte van de periode vóór 2020 niet gewijzigd.

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

De beleidsinstrumenten die de Belastingdienst inzet om compliance te borgen en bevorderen zijn dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Ook bij de uitvoering van de (semi-) massale processen is het van belang om oog te houden voor de specifieke situatie van burgers en bedrijven.

Dit alles betekent dat de Belastingdienst, waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen:

- *burgers en bedrijven een adequate behandeling geeft (juist, tijdig, proportioneel);*
- *burgers en bedrijven effectief informeert over hun rechten en plichten;*
- *ernaar streeft om het voor burgers en bedrijven zo makkelijk mogelijk te maken om te voldoen aan (fiscale) verplichtingen;*
- *op gepaste wijze corrigerend optreedt bij niet-naleving.¹⁴*

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

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

¹³ De term 'fraudebestrijding' is afkomstig uit de Rijksbegroting van 2021. De Belastingdienst hanteert sinds 2022 de term 'opsporing' voor het beleidsinstrument in plaats van 'fraudebestrijding'.

¹⁴ Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Strategie Belastingdienst blz. 85

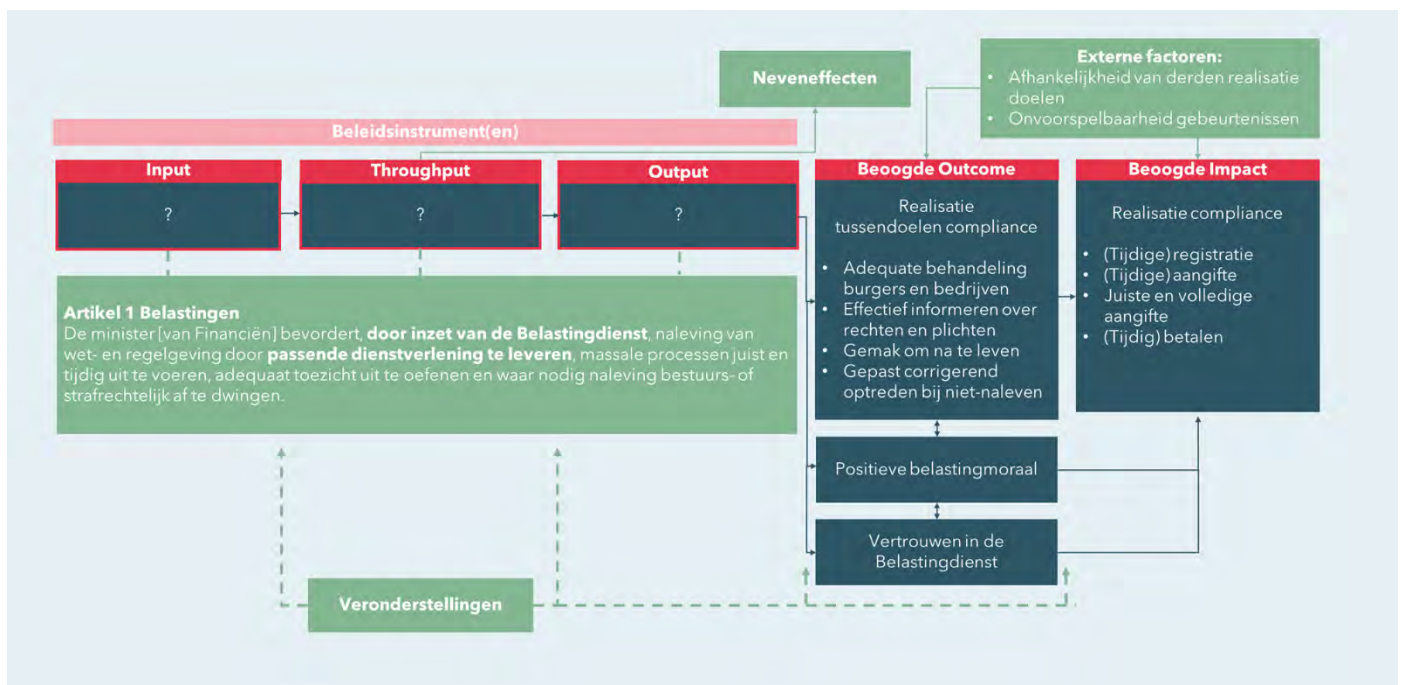
¹⁵ Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Doelen en prestatie-indicatoren. blz. 87

¹⁶ Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Doelen en prestatie-indicatoren. blz. 87

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

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

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



2.1.2 Intermezzo: ontvlechting Belastingdienst en kabinetsreactie op rapport Ongekend onrecht

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

Ontvlechting Belastingdienst, Douane en Toeslagen en onderzoek fundamentele transformatie dienstverlening

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

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

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

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

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

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

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

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

Kabinetsreactie eindrapport Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

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

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

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

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 588 - Kamerbrief 'Versterken besturing Belastingdienst' (11-01-2020) blz. 2

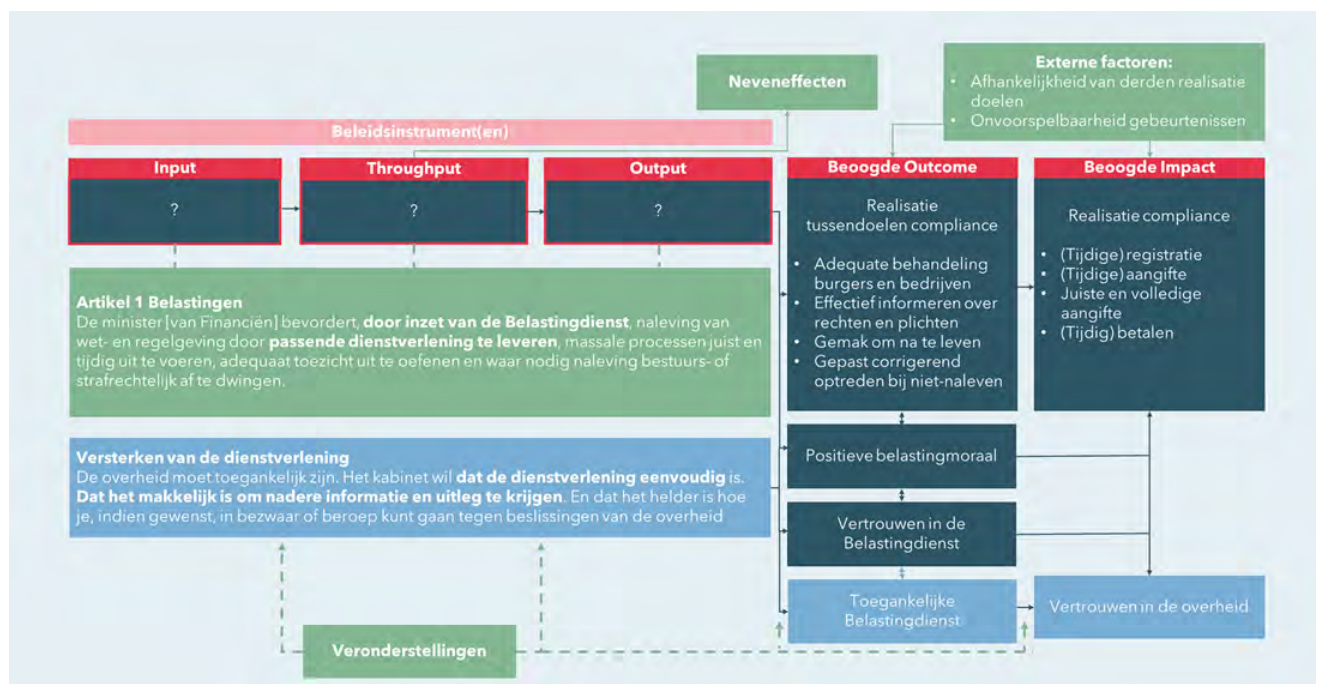
¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 066 en 32 140, nr. 700 - Kamerbrief 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' (14-09-2020) . blz. 4

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4. - Kamerbrief 'Kabinetsreactie POK' (15-01-2021) blz. 6

biedt toegankelijke dienstverlening, aldus de kabinetsreactie²¹, en ziet erop toe dat contact op verschillende wijzen mogelijk is. Zowel voor de Belastingdienst als de Dienst Toeslagen worden voor de periode 2021 – 2026 jaarlijks daarom aanvullende middelen vrijgemaakt voor de verbetering van de dienstverlening.²² In de bijlage van de kamerbrief dat een overzicht van maatregelen bevat staat het volgende geschreven:

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

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



2.1.3 Stap 2: De kaders van de Belastingdienst

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

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4. - Kamerbrief 'Kabinetsreactie POK' (15-01-2021) blz. 7

²² Kamerstukken II 2020/21, 35 510 nr. 4. Bijlage 4 - Budgettair kader maatregelen (15-01-2021)

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35 510 nr. 4. Bijlage 3 - Overzicht en toelichting specifieke maatregelen Toeslagen en Belastingdienst (15-01-2021). blz. 1

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

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

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

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

Basisbegrippen

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

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

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

²⁴ (Door)bouwen aan de toekomst. *Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025*. (2020).

²⁵ *Handhavingsstrategie Belastingdienst* (2016). Blz. 29

²⁶ *Meerjarenstrategie 2025-2030* (2024). Blz. 8

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

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

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

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

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

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

Deze nieuwe definitie van dienstverlening is ruimer dan de definitie van dienstverlening die de Belastingdienst daarvoor hanteerde³⁰ en stelt de burger, ondernemers en intermediairs centraal.

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

*Uit verdiepend onderzoek naar de dienstverlening van de Belastingdienst in 2020³² bleek dat knelpunten in de dienstverlening deels veroorzaakt worden doordat de leefwereld van burgers, ondernemers en intermediairs zelden het vertrekpunt is bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening. We nemen nu burgers, ondernemers en hun intermediairs als vertrekpunt. We werken aan een transformatie van onze dienstverlening en bouwen samen aan vertrouwen in de Belastingdienst.*³³

²⁷ Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie. (2022). Blz. 5

²⁸ Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie. (2022). Blz. 8

²⁹ Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument (2021). Blz. 2

³⁰ Belastingdienst. Jaarplan 2020. Blz. 9

³¹ Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument. (2021).

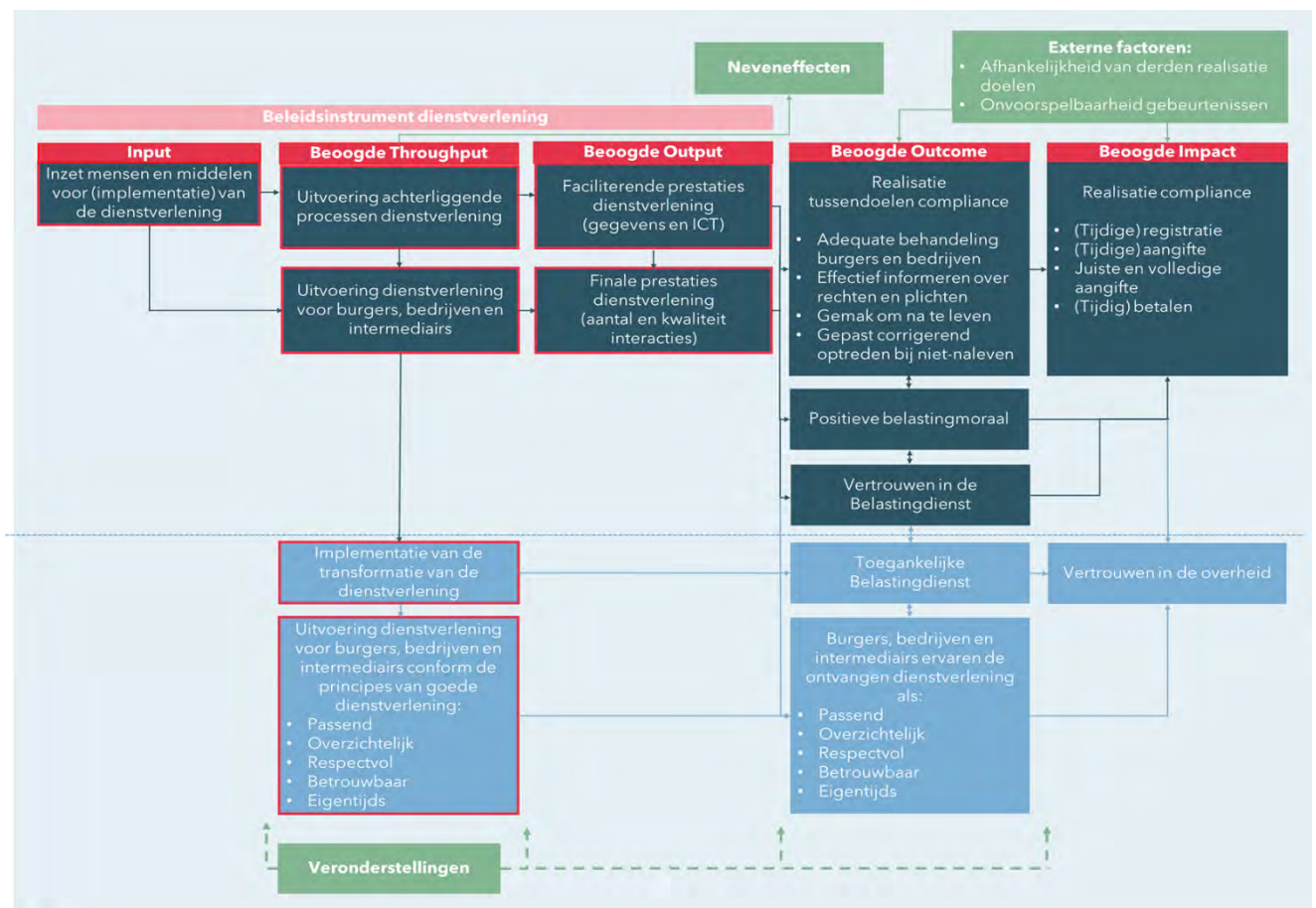
³² Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.

³³ Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument (2021). Blz. 2

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

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

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



2.2 Reflecties over de beleidstheorie

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

2.2.1 Geen op zichzelf staande beleidstheorie voor het instrument dienstverlening

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

De algemene doelstelling van de Belastingdienst (wat men wil bereiken) en daarmee ook de beoogde impact³⁴ van het handelen van de Belastingdienst is 'compliance'³⁵: de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te leven, oftewel, dat zij hun belasting tijdig en volledig betalen. Hierbij gaat het om de impact van alles wat de Belastingdienst doet: dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Compliance wordt gemeten aan de hand van vier prestatie-indicatoren: juiste en tijdige registratie; tijdige aangifte; juiste en volledige aangifte en tijdige betaling.

Een voor dit onderzoek belangrijke consequentie van de integrale samenhang van de drie beleidsinstrumenten is dat het daardoor niet mogelijk is om achteraf te ontwarren welke inspanningen op het gebied van dienstverlening in welke mate hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen van de Belastingdienst (beoogde outcome en impact). Ook in de evaluaties van massale inningsprocessen³⁶ en toezicht³⁷, wordt geconcludeerd dat er sprake is van verwevenheid van de drie beleidsinstrumenten. En dat het ontbreken van afzonderlijke doelstellingen en afgebakende beleidsterreinen voor elk van de drie beleidsinstrumenten maakt dat het niet mogelijk is om uitspraken te doen over de mate waarin de beleidsinstrumenten op zichzelf staand invloed hebben op de compliance. Met andere woorden, het is niet mogelijk het causaal verband tussen dienstverlening en de tussendoelen van compliance en compliance zelf vast te stellen.

2.2.2 Principes van 'goede' dienstverlening nog geen onderdeel beleidstheorie

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

³⁴ Hierbij gaat het om de impact van alles wat de Belastingdienst doet: dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. In dit onderzoek zullen we alleen de dienstverlening evalueren. Desalniettemin is het van belang dit hier te melden, omdat het gaat om de beoogde impact van alle drie de beleidsinstrumenten, dat betekent dat het waarschijnlijk niet zal mogelijk zijn om te destilleren wat het aandeel van het beleidsinstrument dienstverlening is geweest op de compliance.

³⁵ Ook wel naleving of regelnaleving genoemd.

³⁶ SEO & AEF (2023). Evaluatie inningsproces Belastingdienst.

³⁷ Panteia (2024). Evaluatie toezicht Belastingdienst.

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

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

2.2.3 Geen overeenstemming doelen en definitie dienstverlening

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

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

Daarnaast blijft dienstverlening gedurende de periode 2020-2024 binnen de Belastingdienst brede beleidskaders onderdeel van handhaving. Dienstverlening wordt daarbij gezien als vorm van preventieve handhaving of preventief toezicht, ook wel toezicht vooraf genoemd. Dit blijkt ook uit de beleidstheorie uit de Evaluatie toezicht Belastingdienst³⁸. Toezicht vooraf heeft als

³⁸ Panteia (2024). Evaluatie toezicht Belastingdienst.

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

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

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

Van belang om op te merken is dat de verantwoordelijkheid voor de fiscale behandeling van bepaalde doelgroepen is belegd in de primaire procesdirecties Particulieren en MKB³⁹ maar dat de uitvoering van de dienstverlening voor een groot deel plaatsvindt bij de directie Klant-Interactie & Services en bij de directie Centraal Administratieve Processen. De ontwikkeling en uitvoering van dienstverlening vindt dus binnen verschillende directies plaats. Daarnaast worden er sinds 2018 via de Keten Interactie, een samenwerkingsverband met verschillende dienstonderdelen, ontwikkelprocessen voor nieuwe producten en diensten op het gebied van interactie (alle contactmomenten tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst) ingezet. De Keten Interactie is een generieke keten en levert zelf geen dienstverlening aan burgers en bedrijven maar is voor de processen voor ontwikkeling van dienstverlening wel van belang.

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

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

³⁹ De primair procesdirectie Grote Ondernemingen valt buiten de scope van dit onderzoek.

⁴⁰ Jaarplan Keten Interactie 2020.

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

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

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

De MKB beleidstheorie⁴² is hieronder weer gegeven.

Activiteiten en compliance effecten



Of activiteiten het beoogde effect hebben hangt af van specifieke kenmerken van de activiteit (bijv. wie voert uit, timing), van de belastingplichtige (bijv. risicogenoegheid) en de match daartussen.

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

⁴¹ Beleidstheorie MKB Fase 2 (2021) blz. 11.

⁴² MKB Handout-Beleidstheorie (2019)

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

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

De Beleidstheorie van Particulieren⁴⁴ is op de volgende pagina weer gegeven.

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

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

2.2.5 Tussenconclusie: consequenties van de beleidstheorie

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

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

⁴⁴ Beleidstheorie Particulieren IH niet-winst en Schenk- en erfbelasting (2023)

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

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

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

2.3 Aanknopingspunten voor de toekomst

Op basis van het Beleidskompas⁴⁵ van de Rijksoverheid is een beleidstheorie nuttig voor het evalueren van doeltreffendheid omdat deze expliciet maakt via welke mechanismen de beleidsinstrumenten de beoogde effecten moeten realiseren. Zonder een beleidstheorie ontbreekt het kader om te bepalen welke aspecten geëvalueerd moeten worden en welke indicatoren gemeten dienen te worden. Je kunt dan wel vaststellen of beleidsdoelen zijn bereikt, maar niet verklaren waarom het beleid wel of niet heeft gewerkt. De beleidstheorie stelt de evaluator in staat om de onderliggende aannames over de causale relaties tussen interventie en beoogd effect te toetsen, zodat gefundeerde uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid en mogelijke verbeterpunten geïdentificeerd kunnen worden.

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

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

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



Ontwikkelingen in de dienstverlening

In dit hoofdstuk gaan we in op Deel B van het onderzoek: ontwikkelingen in de dienstverlening in de periode 2020 - 2024. In het vorige hoofdstuk hebben we vastgesteld dat er voor het beleidsinstrument dienstverlening geen op zichzelf staande beleidstheorie of overkoepelende beleidsplannen bestaan.

Ontwikkelingen in de dienstverlening vinden bottom-up plaats. In dit hoofdstuk gaan we daarom nader in op de concrete ontwikkelingen op het gebied van de dienstverlening en de dienstverleningsactiviteiten die voor burgers, bedrijven en hun intermediairs zijn ontwikkeld. Is er sprake van meer aanbod aan proactieve en vraaggerichte dienstverlening? En wat is de verhouding tussen de inzet van digitale dienstverlening en persoonlijke dienstverlening? In dit hoofdstuk beschrijven we aan de hand van boxen diverse voorbeelden van de ongeveer 30 onderzoeken die we als onderzoekers ter beschikking hebben gekregen, het betreft klantreizen, effectonderzoek en overig onderzoek⁴⁶.

3.1 Uitgangssituatie van de dienstverlening (voor 2020)

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

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

ontwikkelingen voor 2020; op de fundamentele transformatie, verschillende vormen van dienstverlening en het dienstverleningsaanbod dat ook voor 2020 al bestond. Daarna bespreken we in paragraaf 3.2 tot en met 3.4 de ontwikkelingen in de dienstverlening tussen 2020 en 2024. We benoemen hierbij dat we ons baseren op de uitkomsten van de inspanningen voor zover wij daar als onderzoekers zicht op hebben, het gaat dan om concrete dienstverleningsactiviteiten.

3.1.1 De fundamentele transformatie van de dienstverlening

Zoals in het voorgaande hoofdstuk (2.1.3 en 2.1.4.) uiteen is gezet, vindt er aan het begin van de tijdsperiode die in dit onderzoek centraal staat een wijziging plaats in het denken van de Belastingdienst over de dienstverlening. In feite gaat het daarbij om een verandering van het dienstverleningsmodel - het onderliggende denkmodel dat bepaalt hoe dienstverlening wordt vormgegeven. In de voorgaande periode, 2014 - 2019 was de dienstverlening van de Belastingdienst nog gericht op de goedkoopste kanalen en het voorkomen van vermijdbare interactie.⁴⁷ In 2021 verandert dit en worden burgers en bedrijven het vertrekpunt bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening met het doel de dienstverlening beter aan te laten sluiten bij de leefwereld en behoeften van burgers en bedrijven.⁴⁸ Dat zien we bijvoorbeeld terug in de diverse klantreisonderzoeken die we hebben ontvangen over de periode 2020-2023. In andere woorden in de Belastingdienst stelt de ambitie om *klantcentrische* dienstverlening te bieden⁴⁹.

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

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

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

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

⁴⁷ Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.

⁴⁸ Visie en ambitie Dienstverlening Belastingdienst (2021).

⁴⁹ Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.

Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst.

⁵⁰ Met de term 'klantcentrische' dienstverlening wordt dienstverlening bedoeld die vanuit het perspectief van (verwachtingen en behoeften van) burgers, bedrijven en hun intermediairs is ontworpen en/of ingeregeld.

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

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

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

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

3.1.2 Dienstverleningsactiviteiten 2015 - 2019

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

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

Digitale dienstverlening

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

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

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

Telefonische Dienstverlening

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

Aangifteondersteuning

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

Persoonlijke dienstverlening voor burgers en bedrijven

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

Correspondentie en Communicatie

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

Ondersteuning aan maatschappelijke en fiscale dienstverleners

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

Ondersteuning aan ondernemers

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

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

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

3.1.3 Van aanbodgerichte dienstverlening naar klantcentrische dienstverlening

Er bestaan geen universele definities van verschillende dienstverleningsmodellen en ook in de beleidsdocumenten van de Belastingdienst zelf worden verschillende definities door elkaar gebruikt. Ten behoeve van het in beeld brengen van de ontwikkelingen in de dienstverlening van de Belastingdienst in de periode 2020 - 2024 voorzien we daarom de dienstverleningsmodellen aanbodgerichte dienstverlening, vraaggerichte dienstverlening, proactieve dienstverlening en klantcentrische dienstverlening hieronder van een door het onderzoeksteam uitgewerkte werkdefinitie⁵².

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

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

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

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

⁵² Dit betreffen dus niet door de Belastingdienst zelf vastgestelde en gehanteerde definities maar werkdefinities die ten behoeve van dit onderzoek zijn opgesteld.

⁵³ Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.

klantervaring is het startpunt van alle processen, diensten en ontwikkelingen. Klanttevredenheid en het toevoegen van klantwaarde⁵⁴ spelen daarbij een belangrijke rol en de doelen (KPI's) van de organisatie zijn hierop gericht. Zowel vraaggerichte dienstverlening als proactieve dienstverlening zijn elementen van klantcentrische dienstverlening. **Klantcentrisch werken** is een overkoepelende aanpak waarbij burgers en bedrijven het middelpunt van alle processen, besluiten, visie, strategie en cultuur van organisatie zijn. Klantcentrische dienstverlening is dus maar één aspect van klantcentrisch werken.

3.2 Klantcentrisch: zowel meer persoonlijke als digitale dienstverlening

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

3.2.1 Groter aanbod van persoonlijke dienstverlening⁵⁷

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

Balies en steunpunten

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

⁵⁴ Het toevoegen van klantwaarde kan op verschillende vlakken plaatsvinden en behelst in het geval van publieke dienstverlening grofweg het volgende:

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

⁵⁵ Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.

⁵⁶ Dit betreft geen uitputtend overzicht van alle uitgebreide en nieuw ontwikkelde dienstverleningsactiviteiten maar dient om de ontwikkeling te illustreren.

⁵⁷ We gaan in deze paragraaf specifiek in op persoonlijke dienstverlening voor particulieren. Ondernemers komen aan bod in paragraaf 3.3.

bestaan enerzijds uit balies op 21 Belastingkantoren en anderzijds uit steunpunten in gemeentelijke overheidsgebouwen zoals stadskantoren en stadhuizen. Op basis van onderzoek naar 'witte vlekken' in het balienetwerk zijn er 11 steunpunten geopend in de periode 2021 - 2023.⁵⁸ De locaties van de steunpunten zijn destijds uitkozen op basis van reisafstand en de beschikbare informatie over compliantie. Eind 2023 was er persoonlijke dienstverlening beschikbaar bij balies op 21 Belastingdienstkantoren en 11 steunpunten.⁵⁹ In 2024 is het balienetwerk verder uitgebreid en inmiddels zijn er 15 vaste steunpunten beschikbaar.⁶⁰

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

Box: Doeltreffendheid steunpunten Belastingdienst (2023)⁶¹

De dienstverlening

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

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

Onderzoeksopzet

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

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

Lessen over doeltreffendheid

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

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

⁵⁸ N.B. het onderzoeksteam heeft geen overzicht van het balienetwerk zelf tot haar beschikking.

⁵⁹ Nota verantwoording Stella en Fysieke Loketten. 20 september 2024.

⁶⁰ Zie: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/contact/content/steunpunten>

⁶¹ Gebaseerd op Herhaalmeting Evaluatie steunpunten belastingdienst, door Motivaction (2023).

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

De steunpunten hebben vooral voordelen voor bezoekers, voor medewerkers zijn er een aantal aandachtspunten die vooral met arbeidsomstandigheden te maken hebben (veiligheid, privacy, comfort/ergonomie). Samenwerking met gemeenten komt nog beperkt tot stand.

De evaluatie leverde naast deze informatie nog enkele verbeterpunten voor de steunpunten op.

Dienstverleningsbus: mobiel steunpunt

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

Box: Doeltreffendheid dienstverleningsbus (2024)⁶²

De dienstverlening

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

Onderzoeksopzet

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

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

Lessen over doeltreffendheid

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

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

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

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

Uitbreiding Stella

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

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

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

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

Digitale balie

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

3.2.2 Groter aanbod van digitale dienstverlening

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

Verdere digitalisering

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

3.2.3 Tussenconclusie

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

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

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

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

3.3 Klantcentrisch: meer vraaggerichte dienstverlening?

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

3.3.1 Multichannel: dienstverlening is toegankelijk via kanalen naar keuze

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

Meer keuzevrijheid voor burgers en bedrijven

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

Selfservice: Overzicht Betalen en Ontvangen en de iDEAL betaalknop

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

3.3.2 Ontwikkeling dienstverlening op basis van behoefte burgers en bedrijven

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

Behoeft onderzoek en klantreizen

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

Zo is in 2020 Customer Journey Management (CJM) geïnitieerd met het doel om met een *service design aanpak*⁶⁴ tot een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven te komen. Sinds medio 2021 is er een Customer Journey Management (CJM) team volledig operationeel dat klantreis onderzoek uitvoert.⁶⁵ Enkele voorbeelden zijn het klantreis onderzoek schuldenproblematiek⁶⁶, het klantreis onderzoek tijdig betalen voor ondernemers⁶⁷ en klantreis onderzoek btw e-commerce⁶⁸. Ook is vast te stellen dat in de periode 2020-2024 bij in ieder geval een deel van de nieuw ontwikkelde dienstverleningsactiviteiten onderzoek heeft plaatsgevonden naar de aansluiting bij de behoeften van burgers en bedrijven. Zo is er onder burgers bijvoorbeeld behoefte onderzoek uitgevoerd naar de uitbreiding van het balienetwerk en de openingstijden van fysieke loketten⁶⁹, onderzoek naar de mate waarin mensen in kader van HUBA behoefte hebben aan hulp bij het doen van hun aangifte⁷⁰ en onderzoek naar de bekendheid van en behoefte aan persoonlijke dienstverlening⁷¹.

Klantreisonderzoek en ander vraaggericht onderzoek

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

⁶⁴ Service design is een methode om diensten te ontwerpen en te verbeteren waarbij de focus ligt op de behoeften, wensen en pijnpunten van de klant en de doelen van de organisatie. Een klantreis (customer journey) is een visuele weergave van alle stappen die een klant doorloopt bij het gebruik van een dienst. Hierbij worden alle contactmomenten tussen klant en organisatie bij het gebruik van de dienst vastgelegd evenals de emoties, motivaties en behoeften van de klant tijdens deze klantreis.

⁶⁵ Het onderzoeksteam heeft geen zicht op de huidige status en output van het Customer Journey Management team omdat daarover voor de jaren 2023 en 2024 niet is gerapporteerd in de 3^e Viermaandsrapportages van de directie KI&S in tegenstelling tot de 3^e Viermaandsrapportages uit eerdere jaren. De Belastingdienst geeft zelf aan dat het team er nog steeds is.

⁶⁶ KI&S (2020) 3e Viermaandsrapportage. Blz 40.

⁶⁷ KI&S (2022) 3e Viermaandsrapportage. Blz 56

⁶⁸ Belastingdienst (2022). Klantreis btw e-commerce

⁶⁹ Motivaction (2022). Evaluatie steunpunten Belastingdienst
Motivaction (2023). Herhaalmeting steunpunten Belastingdienst.

⁷⁰ Blauw Reserach (2024). Onderzoek naar hulp.

⁷¹ Motivaction (2023). Bekendheid en behoefte vormen persoonlijke dienstverlening.

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

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

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

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

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

Klantsignaalmanagement als instrument om knelpunten te identificeren

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

In het verleden bereikten signalen over ongewenste effecten van wetgeving en of de werkwijze van de Belastingdienst niet 'de juiste tafel' met als gevolg dat burgers en bedrijven in de knel raakten⁷² Er was onvoldoende overzicht over de status en opvolging van signalen binnen directies doordat er verschillende registraties waren ontstaan en ook de overdracht van signalen tussen directies onderling verliep niet goed. In de huidige onderzoeksperiode is daarom ingezet op het verbeteren en professionaliseren van het signalenproces van de Belastingdienst onder centrale regie. Dit heeft ertoe geleid dat in april 2024 een nieuw Belastingdienst-breed signalenproces is vastgesteld. Binnen het nieuwe signalenproces is een nieuwe werkwijze ontwikkeld om signalen binnen de Belastingdienst effectiever en efficiënter op de juiste plek binnen de organisatie op te pakken. Hiertoe zijn kaders, producten en hulpmiddelen vastgesteld die medewerkers binnen de uitvoeringsdirecties ondersteunen met het melden en opvolgen

⁷² Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (2020), Ongekend Onrecht.

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

Klantwaarde toevoegen: Afwegingskader klantwaarde

Met het doel om klantcentrische dienstverlening verder vorm te geven en burgers en bedrijven centraal te zetten bij het (door)ontwikkelen van dienstverleningsactiviteiten heeft de Belastingdienst naast de bovengenoemde ontwikkelingen ook de eerste stappen gezet om (het toevoegen van) klantwaarde te uniformeren. Hiertoe is het *Afwegingskader klantwaarde*⁷⁴ ontwikkeld. Het *Afwegingskader klantwaarde* is een hulpmiddel om de hoogte van de klantwaarde te bepalen op basis van de klantbeloftes van de Belastingdienst en de mate waarin de klantbeloften⁷⁵ worden gerealiseerd in combinatie met informatie over de situatie en kenmerken van de doelgroep. De uitkomst, een numerieke waarde, geeft aan hoeveel waarde een inzicht, signaal, initiatief of vernieuwing vertegenwoordigt voor burgers en bedrijven. Op deze wijze kan het perspectief van burgers en bedrijven worden meegenomen op beslismomenten en in prioriteringskaders. Daarbij maakt de numerieke vertaling die het afwegingskader genereert het mogelijk om klantwaarde naast andere waarden, zoals bijvoorbeeld businesswaarde, te prioriteren. Door het *Afwegingskader klantwaarde* op verschillende ontwikkelingen (of signalen) toe te passen, kunnen uitkomsten naast elkaar gelegd worden en ontstaat inzicht in wat meer of minder klantwaarde oplevert. Het *Afwegingskader klantwaarde* is in de onderzoeksperiode ontwikkeld maar nog niet centraal en Belastingdienst breed geïmplementeerd en geborgd.⁷⁶

3.3.3 Dienstverlening voor specifieke doelgroepen

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

BelastingTelefoon voor specifieke doelgroepen

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

⁷³ Nota Fundamentele Transformatie Dienstverlening: afwegingskader Klantwaarde 04-07-2024

⁷⁴ Nota Fundamentele Transformatie Dienstverlening: afwegingskader Klantwaarde 04-07-2024

⁷⁵ De vier klantbeloften zijn een doorvertaling van de vier tussendoelen van compliance geformuleerd vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. De vier klantbeloften zijn:

- Snel en correct geholpen (afgeleid van 'Adequaat geholpen')
- Weten waar u aan toe bent (afgeleid van 'Informeren')
- Zo gemakkelijk mogelijk (afgeleid van 'Gemak')
- Iedereen een eerlijke bijdrage (afgeleid van 'Corrigerend optreden')

⁷⁶ Nota Fundamentele Transformatie Dienstverlening Afwegingskader Klantwaarde (juli 2024)

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

Doelgroepenaanpak voor ondernemers: starten en stoppen

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

Box: Doeltreffendheid Campagne Startende Ondernemers (2023)⁷⁸

De dienstverlening

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

Onderzoeksopzet

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

Lessen over doeltreffendheid

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

⁷⁷ www.goedestartbelastingdienst.nl

⁷⁸ Gebaseerd op Campagne effectonderzoek Belastingdienst ondernemers - startende ondernemers + kleine ondernemers dvj insights (2023).

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

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

3.3.4 Tussenconclusie

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

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

3.4 Klantcentrisch: meer proactieve dienstverlening?

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

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

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

Vroegsignalering: het contactkaartje

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

Box: Doeltreffendheid Contactkaartje Veelverzuimers (2023/2025)⁸⁰

De dienstverlening

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

⁷⁹ Belastingdienst (2023). Evaluatie van de pilot 'contactkaartje richting veelverzuimers IH'

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

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

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

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

Onderzoeksopzet

De onderzoeken zijn uitgevoerd door het programma Vroegsignalering. De opzet is een randomised controlled trial (RCT). Onderzocht is of het contactkaartje van toegevoegde waarde is als aanvullend proactief communicatiemiddel in het interactiepalet van directie Particulieren. Centraal stonden de vragen welke invloed het contactkaartje heeft op het doen van aangifte en welke invloed het contactkaartje heeft op het opnemen van contact met het speciale telefoonnummer van de Belastingdienst.

In 2023 is van 100 burgers die contact hebben gehad via het speciale telefoonnummer de reactie vastgelegd door de medewerkers van Dienstverlening. Ook in 2024 is de reactie van burgers die telefonisch contact hadden met de Belastingdienst vastgelegd door medewerkers.

Lessen over doeltreffendheid

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

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

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

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

Vroegsignalering: opleiding en signaalmodel

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

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

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

Box: Doeltreffendheid belactie tijdige aangifte (2023)⁸³

De dienstverlening

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

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

⁸¹ Blauw Research (2021) Vroegsignalering fase 1. Blz. 1

⁸² Het onderzoeksteam heeft geen informatie waaruit op te maken is of het signaalmodel inmiddels in gebruik is.

⁸³ Gebaseerd op intern onderzoek door de Belastingdienst 'Evaluatie outbound belactie tijdige aangifte IH 2023'

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

Onderzoeksopzet

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

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

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

Lessen over doeltreffendheid

De evaluatie geeft de volgende conclusies:

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

De evaluatie geeft aanbevelingen voor de volgende outbound actie.

Proactieve handhavingscommunicatie: nu ook wijzen op rechten

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

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

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

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

De dienstverlening

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

Onderzoeksopzet

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

Lessen over doeltreffendheid

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

3.4.3 Tussenconclusie

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

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

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

Daarnaast is een deel van het dienstverleningspalet dat ook voor 2020 al bestond terugblikkend door de bril van klantcentrische dienstverlening ook te typeren als proactief. Een in het oog springend voorbeeld daarvan is de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA) maar ook de PM-brieven had de Belastingdienst al in zijn palet. Het begrip proactief is dan ook niet nieuw binnen de Belastingdienst maar was ook in de periode 2015 – 2019 al een belangrijk kernbegrip in de voorgaande handhavingsstrategie⁸⁵. Proactief werd toen als het tegenovergestelde van ‘reactief’ handelen gezien en als volgt gedefinieerd:

Een ander kernbegrip is ‘proactief’. De Belastingdienst wil zo opereren dat fouten worden voorkomen in plaats van ze achteraf te moeten herstellen. Processen dienen zo te zijn ingericht dat zaken in één keer goed gaan en dat ze ‘digitaal zijn waar het kan/moet.’⁸⁶

De Belastingdienst probeert hierbij proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te zijn.’⁸⁷

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

Het recente evaluatieonderzoek van de Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie⁸⁸ - over de aanpak en opzet van klantcentrisch werken binnen de Belastingdienst - concludeert dat er binnen de Belastingdienst betekenisvolle resultaten zijn geboekt, maar dat er ook uitdagingen zijn voor de borging van klantcentrisch werken. De Belastingdienst worstelt met structurele en culturele barrières die klantgericht werken bemoeilijken. De gesignaleerde kernproblemen zijn bestuurlijke fragmentatie, de mandateringsstructuur in het algemeen, onvoldoende sturing, randvoorwaarden die niet of nauwelijks zijn ingevuld en een inconsistent beeld van klantgericht werken. Daarnaast gebruiken de betrokkenen binnen de Belastingdienst de term klantcentrisch werken en klantwaarde niet eenduidig en hebben ze het vaker over dienstverlening, klantgericht werken of werken vanuit een klantgericht perspectief. Oplossingsrichtingen voor een betere borging liggen, aldus Rijksorganisatie ODI, in een sterkere bestuurlijke verankering, mandatering, een cultuurverandering die klantgericht werken centraal stelt en het invoeren van concrete sturingsmechanismen. Initiatieven die binnen doelgroepdirecties worden ontplooid, kunnen bovendien beter met elkaar verbonden en gebundeld worden.

⁸⁵ Handhavingsstrategie Belastingdienst 2017.

⁸⁶ Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.

⁸⁷ Uitvoerings- en Handhavingsstrategie. Blz. 7

⁸⁸ Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie (ODI) (2025) Van ernaast naar erin. Klantgericht werken in het hart van de operaties brengen. Blz. 7

3.5 Reflectie en aanknopingspunten

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

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

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

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

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



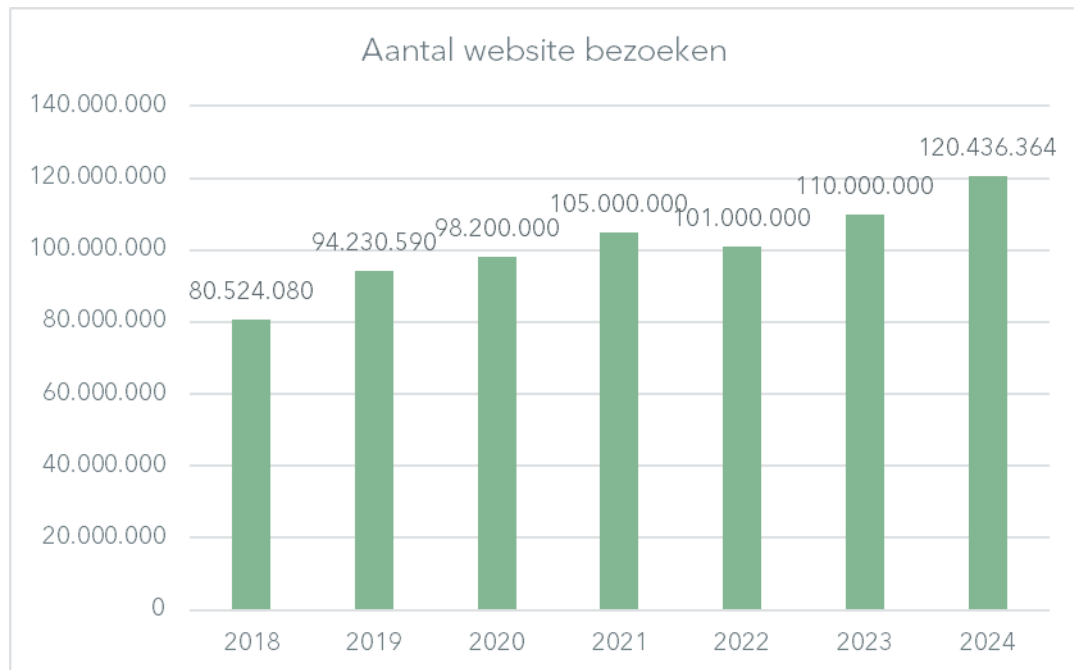
Cijfermatige reflectie op dienstverlening

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

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

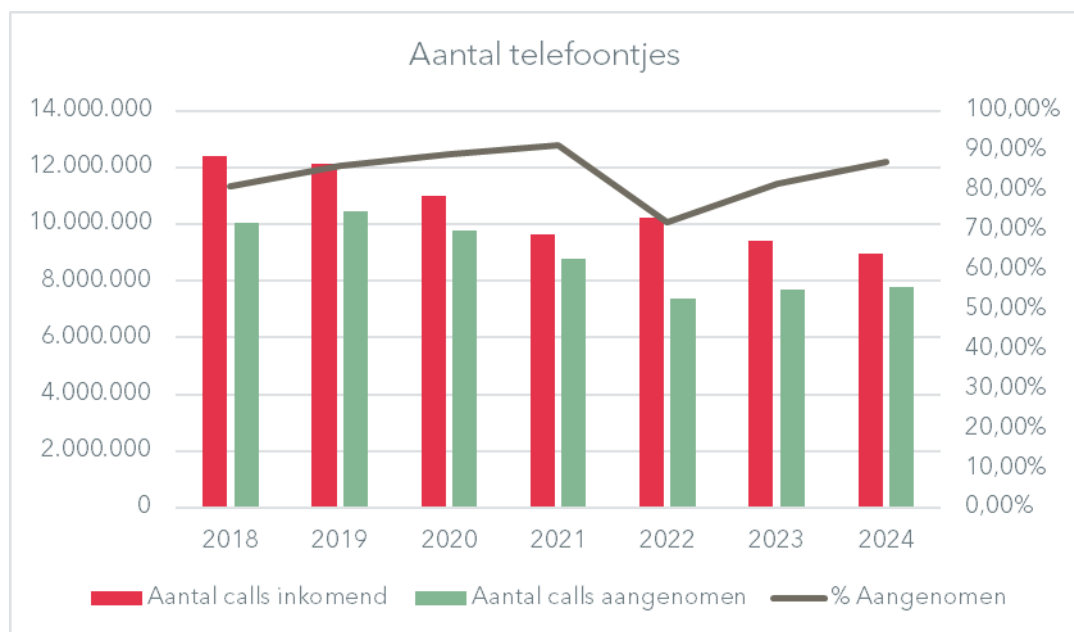
4.1 Trends in gebruik van dienstverlening

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



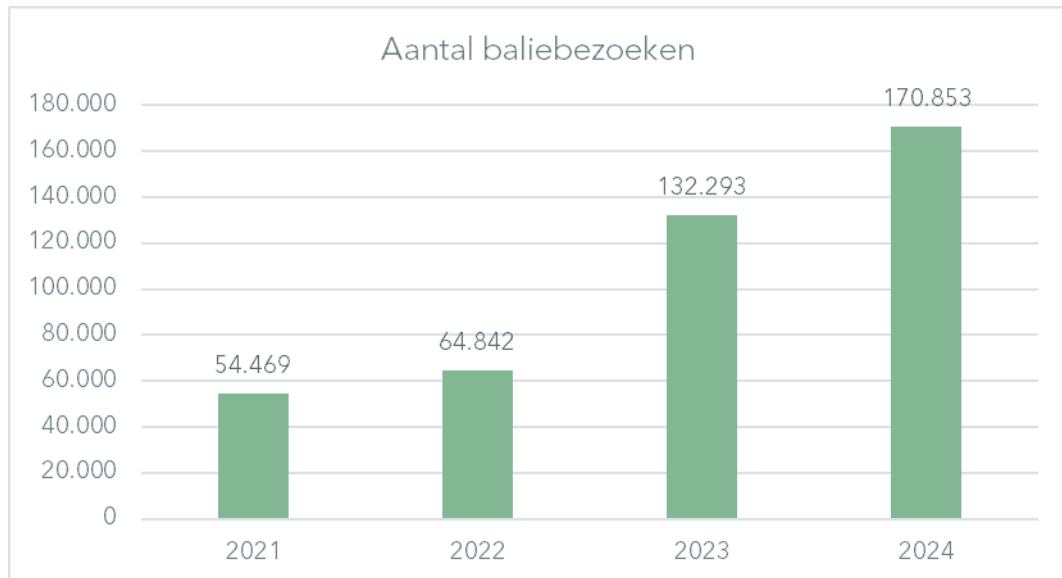
Ten tweede is zichtbaar dat het aantal telefoontjes is afgenomen. Op de volgende pagina is in het rood het aantal inkomende telefoontjes per jaar zichtbaar; in het groen is het aantal aangenomen telefoontjes weergegeven. Dit aantal kan links in de figuur worden afgelezen. Om de verhouding tussen het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

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



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

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



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

Op basis van de beschikbare POK-verantwoordingsdocumenten kan een beeld worden geschetst van het gebruik van de verschillende dienstverleningsinitiatieven die met POK-middelen zijn gefinancierd in de periode 2021-2023. Inmiddels zijn de POK-gelden structurele middelen geworden en opgegaan in het reguliere budget. Volgens de Belastingdienst zijn de POK-middelen onder andere ingezet om de formatie van de BelastingTelefoon te verhogen met als doel het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid. De BelastingTelefoon, het meest gebruikte kanaal, verwerkte in 2021 8,7 miljoen inbound calls. Dat is aanzienlijk minder dan de prognose van 11 miljoen. Ook in 2022 bleef het aantal daadwerkelijke calls achter bij de prognose, met 7,4 miljoen calls tegenover de geprognosticeerde 10,5 miljoen. De Belastingdienst zelf verklaart dit lagere aantal inbound calls in 2022 door de lagere bereikbaarheid door problemen in de bezetting van de BelastingTelefoon (zoals beschreven in de vorige paragraaf). Na 2022 neemt de gerealiseerde bereikbaarheid van de BelastingTelefoon weer toe van 72% in 2022 naar 87% in 2024.⁸⁹ Naast de inbound calls werden in 2021 512.000 outbound calls gerealiseerd en 236.000 in 2022, waarbij de realisatie in beide jaren de doelstelling van 400.000 overtrof. Het aantal consult calls bedroeg 727.000 in 2021 en 502.000 in 2022.⁹⁰ Op het gebied van digitale dienstverlening werden concrete stappen gezet om de dienstverlening te moderniseren. In 2023 zijn zeven papieren formulieren gedigitaliseerd en werd het mogelijk gemaakt om vanaf het Overzicht Betalen en Ontvangen via iDEAL te betalen. Vanaf begin 2024 werd ook Digitaal Incasso Machtigen (DIM) beschikbaar gesteld voor de voorlopige aanslagen Inkomstenbelasting en Zorgverzekeringswet 2024.⁹¹ Het Kennisnetwerk platform voor intermediairs, ontwikkeld om maatschappelijke dienstverleners te ondersteunen, bereikte gebruikers die het platform gemiddeld een 7,6 gaven in 2023. De website "Goedestart"

⁸⁹ Cijfers over gerealiseerde bereikbaarheid aangeleverd door C&F (december 2025).

⁹⁰ Verantwoording POK middelen Belastingtelefoon en Digitale dienstverlening (Deel II)

⁹¹ Verantwoording POK bereikbaarheid klantsignalen en Digitale dienstverlening (Deel II)

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

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

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

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

⁹² Verantwoording POK middelen doelgroep ZZP'ers (Deel II)

⁹³ Verantwoording POK Stella en Fysieke loketten (Deel II)

⁹⁴ Verantwoording POK Stella en Fysieke loketten (Deel II)

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁵ Verantwoording POK - Transformatiebureau

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

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

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

4.1.3 Verschuiving naar klantervaring en klanttevredenheid

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

4.1.4 Tussenconclusie ten aanzien van gebruik van dienstverlening

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

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

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

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

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

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

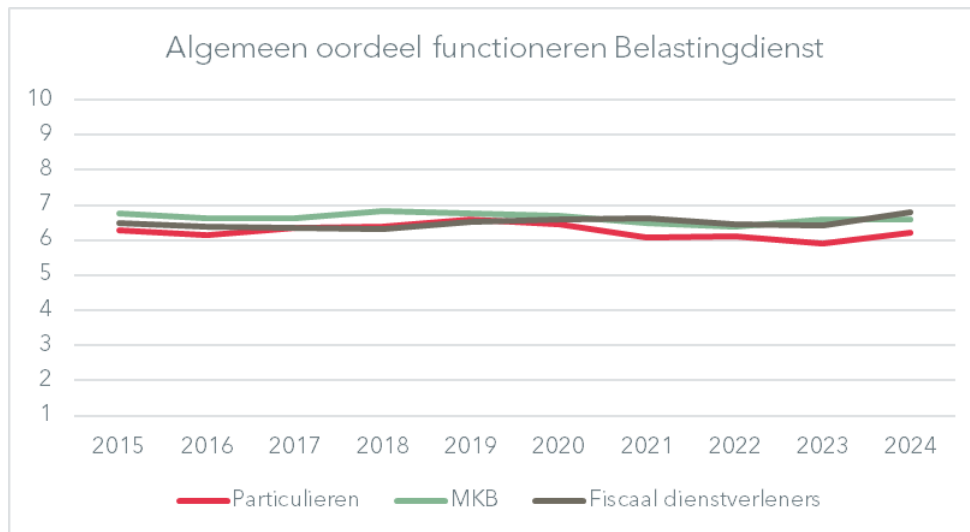
4.2 Trends in waardering door burgers en bedrijven

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

4.2.1 Fiscale monitor

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

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



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

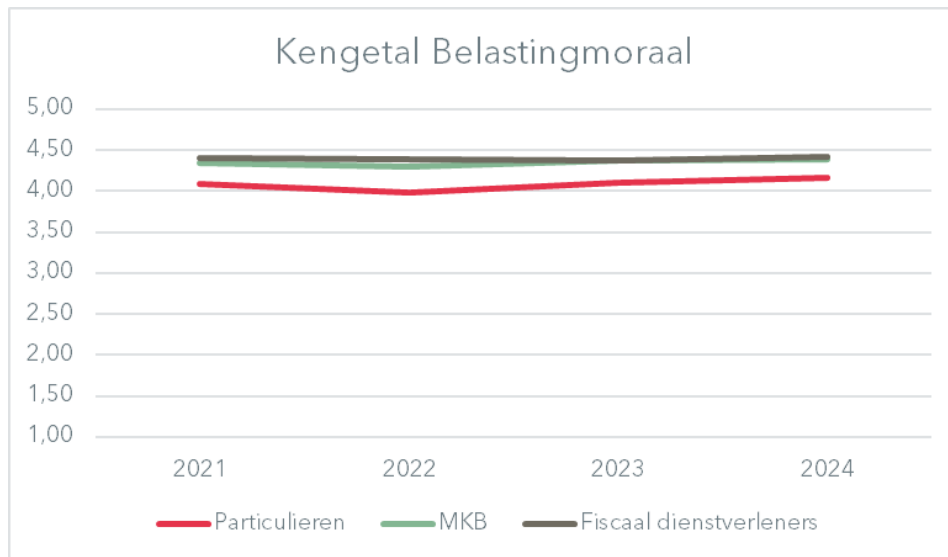
In de overige figuren in deze paragraaf worden verschillende indicatoren gemeten op een Likertschaal. Dit is een schaal van één tot en met vijf – van ‘helemaal oneens’ naar ‘helemaal eens’. De getallen één en twee worden gezien als ‘laag’, het getal drie is ‘neutraal’ en vier en vijf zijn ‘hoog’. Respondenten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

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

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

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

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



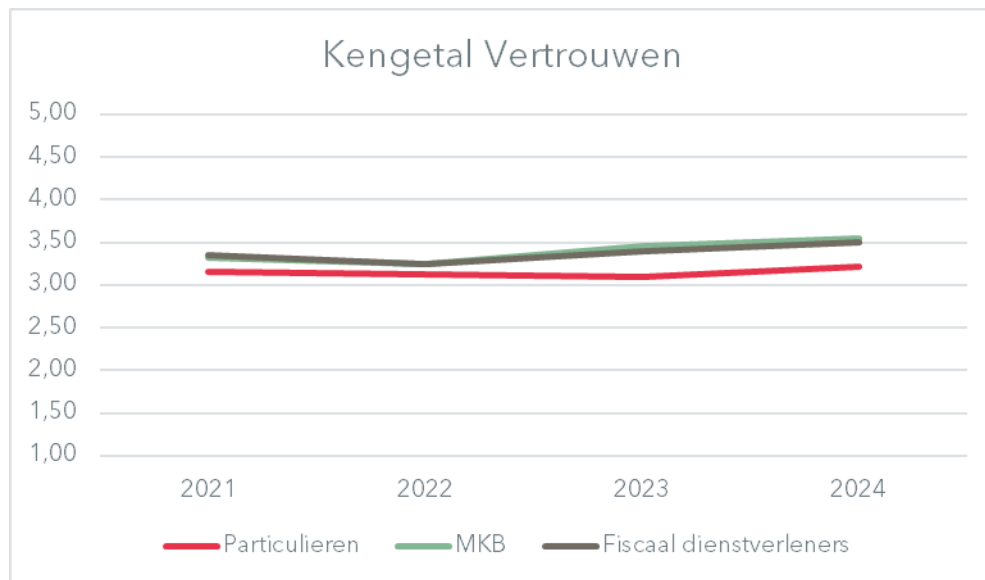
Naast het gemiddelde kan ook gekeken worden naar het aantal ondervraagden dat laag, neutraal of hoog beoordeelt. In 2024 scoort bijna 80 procent van de particulieren hoog (4-5), 15 procent gemiddeld (3) en iets minder dan 6 procent laag (1-2). Bij MKB-ondernemingen⁹⁸ ligt de belastingmoraal van ruim 85 procent hoog, van 12 procent gemiddeld en van 3 procent laag. Onder de fiscaal dienstverleners scoort bijna 88 procent hoog, 9 procent gemiddeld en 3 procent laag. In de afgelopen jaren is het percentage dat neutraal antwoordt afgenomen bij particulieren, zo was dit in 2021 nog 21 procent. Het percentage dat laag of juist hoog scoort, is groter geworden. Al met al blijft het gemiddelde van de belastingmoraal dus redelijk constant tussen 2021 en 2024, maar er is sprake van een bepaalde divergentie (vooral bij particulieren) waarbij de antwoorden iets verder uit elkaar zijn gaan liggen.

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

⁹⁷ In 2023 is zowel in het voorjaar als in het najaar een monitor geweest; in de grafiek is de meting uit het voorjaar genomen. De reguliere monitor vindt plaats in het voorjaar, daarom is deze vergelijkbaar met de metingen uit andere jaren. De najaarsmeting van 2023 was eenmalig en vond niet plaats onder alle doelgroepen.

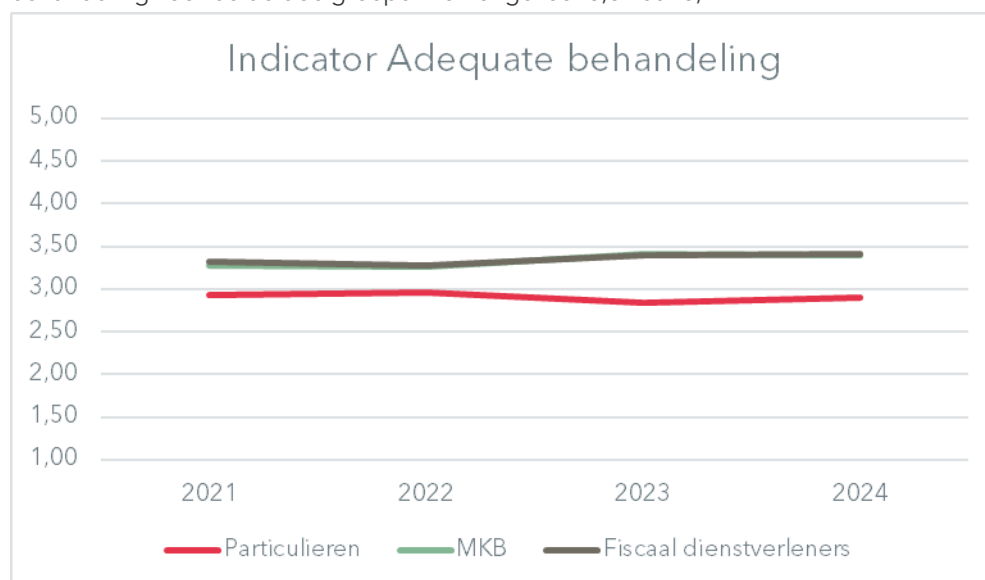
⁹⁸ Grote ondernemingen worden ook bevraagd, maar in deze rapportage niet meegenomen.

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



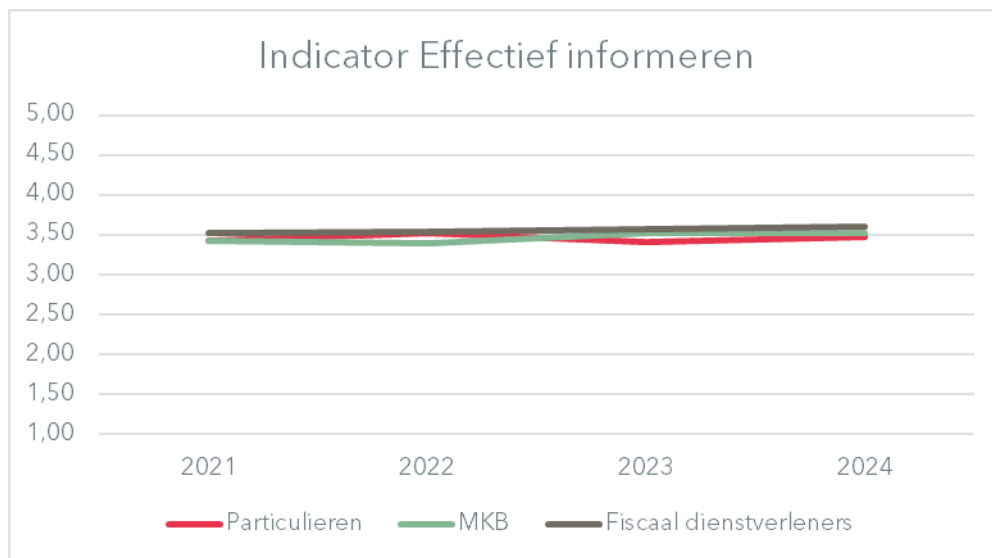
De volgende vier grafieken gaan over de belevingsindicatoren van de Belastingdienst zoals besproken in hoofdstuk twee. In 2021 zijn nieuwe kpi's ingevoerd. De grafieken starten daarom in 2021 in plaats van 2020.

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

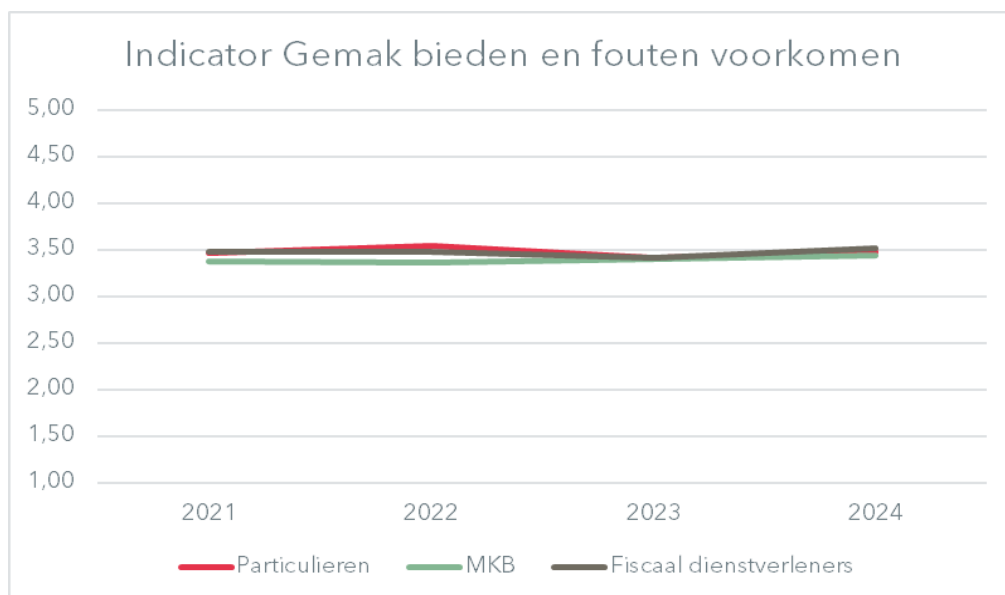


Voor alle drie de doelgroepen geldt dat er nauwelijks een ontwikkeling zichtbaar is; het is een vrij constante indicator. Maar het gemiddelde van particulieren ligt wel beduidend lager dan de andere twee doelgroepen.

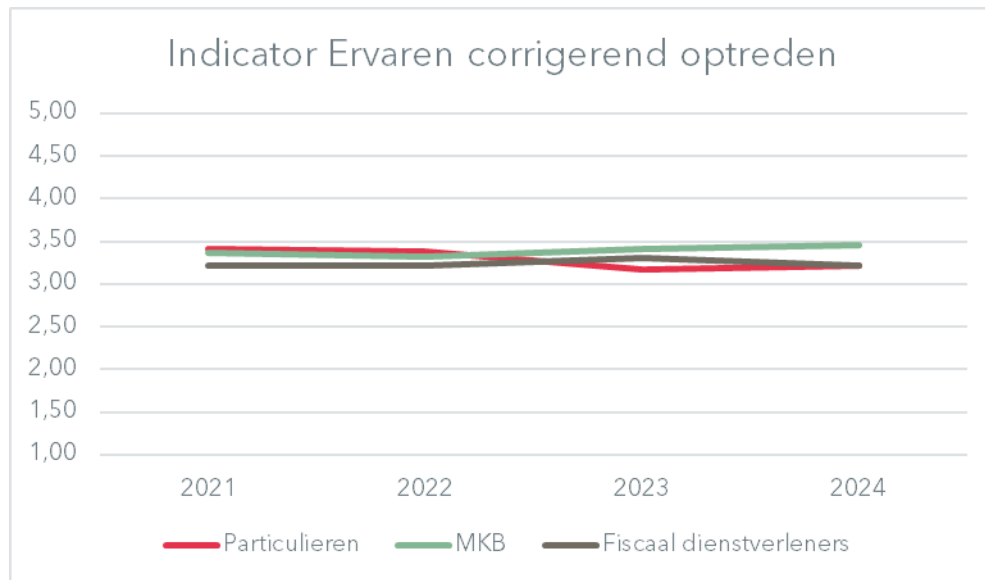
In onderstaande grafiek is de indicator Effectief informeren zichtbaar. Hier zijn de gemiddelden van de drie doelgroepen nagenoeg gelijk, en blijven ze redelijk constant tussen 2021 en 2024. Particulieren zakken iets in 2023 maar stijgen daarna weer. Er zijn geen relevante ontwikkelingen te zien.



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

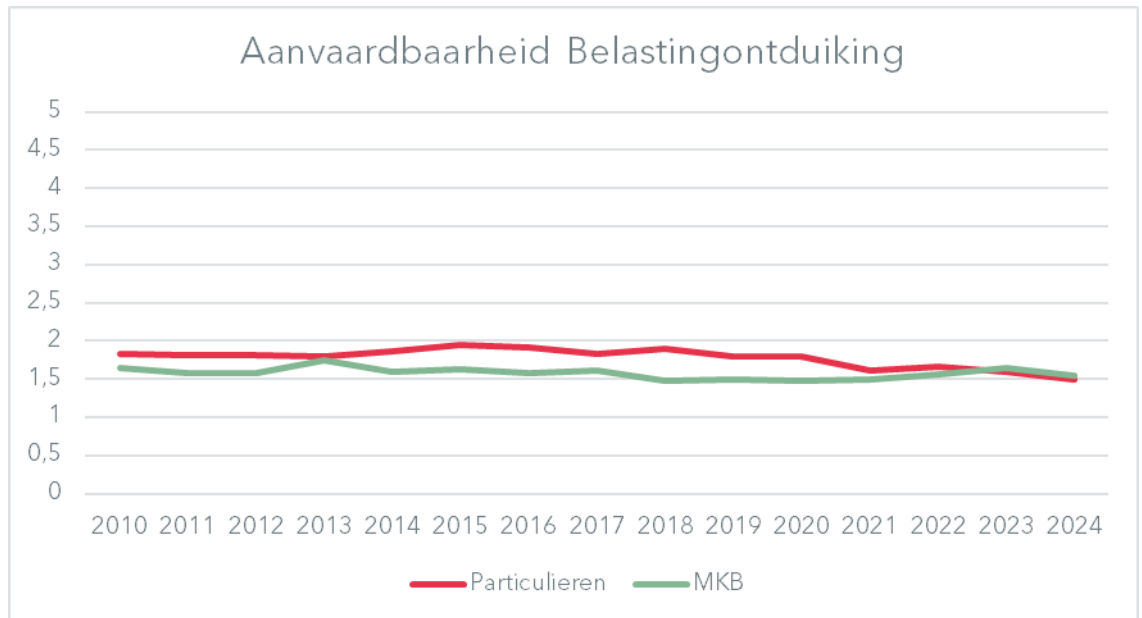


De indicator over het ervaren van corrigerend optreden laat iets meer bewegingen zien. In 2021 ervaren particulieren gemiddeld het meeste corrigerend optreden met 3,4 maar in 2024 zijn zij iets gezakt naar 3,2 en ervaren zij dit het minste van de drie doelgroepen (deze verschillen zijn niet significant).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



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

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

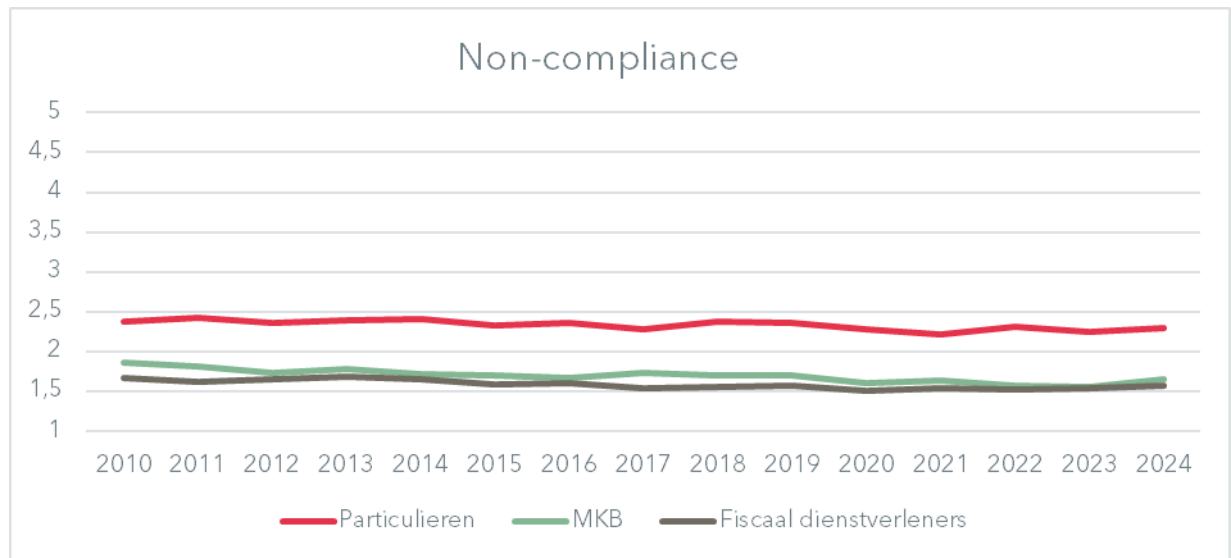


Toelichting bij bovenstaande figuur: de aanvaardbaarheid van belastingontduiking is gemeten op een vijfpuntsschaal, waarbij 1 staat voor lage aanvaardbaarheid en 5 voor hoge aanvaardbaarheid.

In onderstaande grafiek is de ontwikkeling tussen 2010 en 2024 op de indicator non-compliance weergegeven⁹⁹, die meet in hoeverre men zich kan voorstellen bepaalde fiscale regels niet na te leven. De drie doelgroepen laten hierin geen ontwikkeling zien; er zijn enkel kleine schommelingen zichtbaar. De score op de indicator non-compliance is stabiel laag. Het is opvallend dat de ondervraagde doelgroep Particulieren over de gehele periode hoger scoort dan MKB en fiscaal dienstverleners. Een hogere score betekent dat men zich meer kan voorstellen bepaalde fiscale regels niet na te leven.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2 Dienstverleningsmonitor

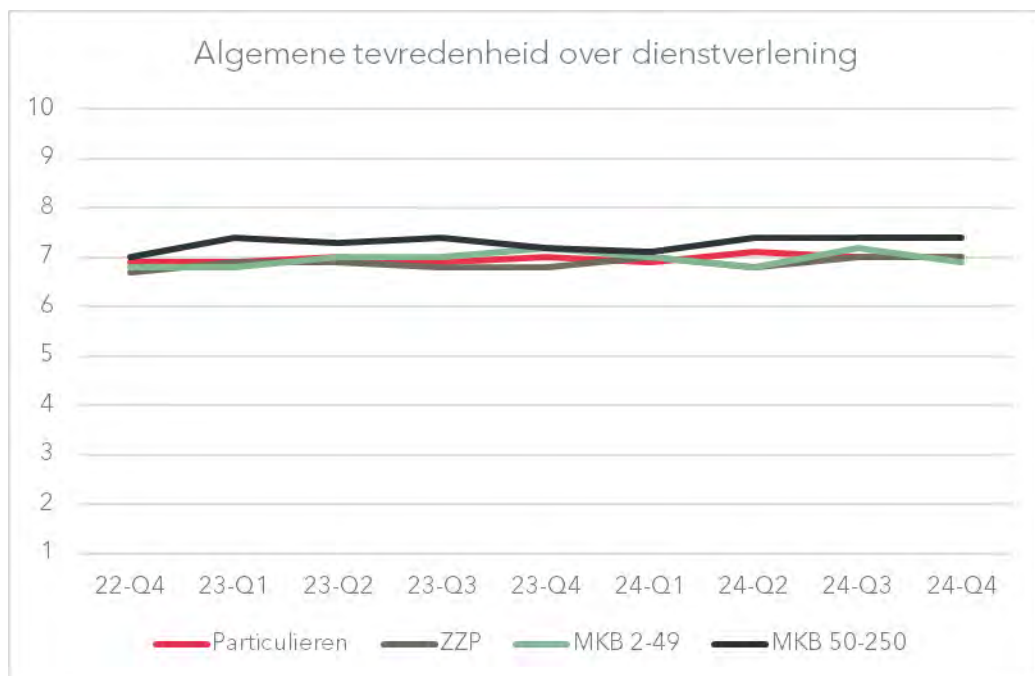
De dienstverleningsmonitor (DVM) biedt inzicht in het perspectief van particulieren (burgers) en ondernemers (bedrijven) op het gebied van de dienstverlening van de Belastingdienst op basis van de contactmomenten die zij in de zes maanden hieraan voorafgaand hebben gehad. De cijfers voor particulieren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

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

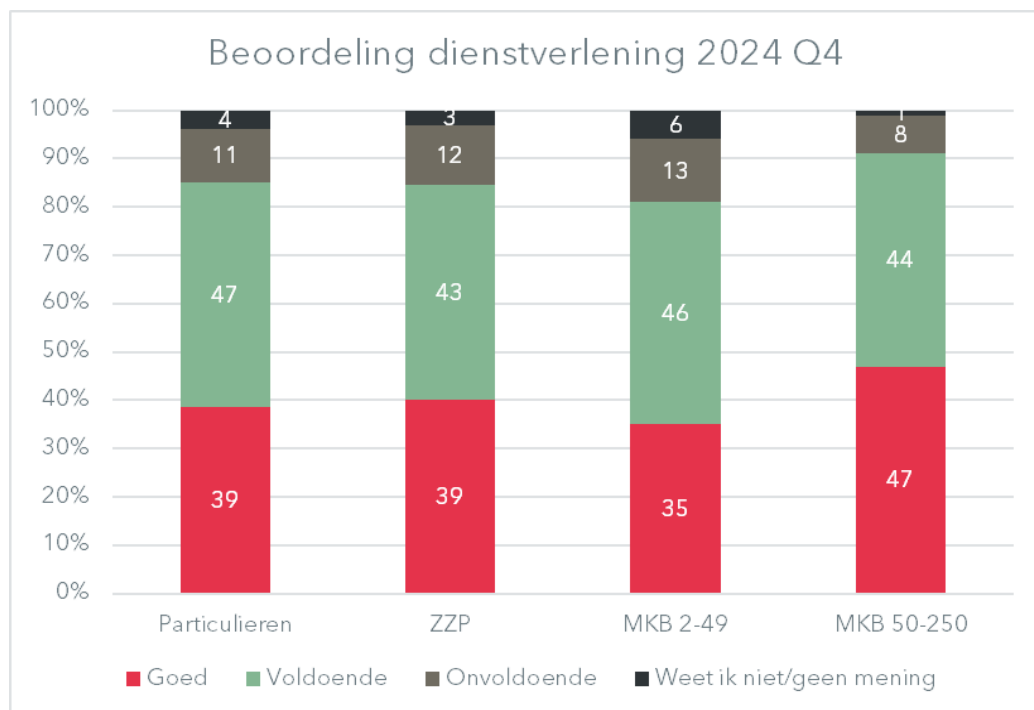
De vijf principes van 'goede' dienstverlening zijn: overzichtelijk, betrouwbaar, passend, respectvol en eigentijds. 'Overzichtelijk' staat voor duidelijke, begrijpelijke en gemakkelijk vindbare informatie. 'Betrouwbaar' omvat vertrouwen in zorgvuldige omgang met persoonlijke informatie, het nakomen van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

¹⁰¹ Dienstverleningsmonitor Belastingdienst Particulieren Q2 2024 & Dienstverleningsmonitor Belastingdienst Ondernemers

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

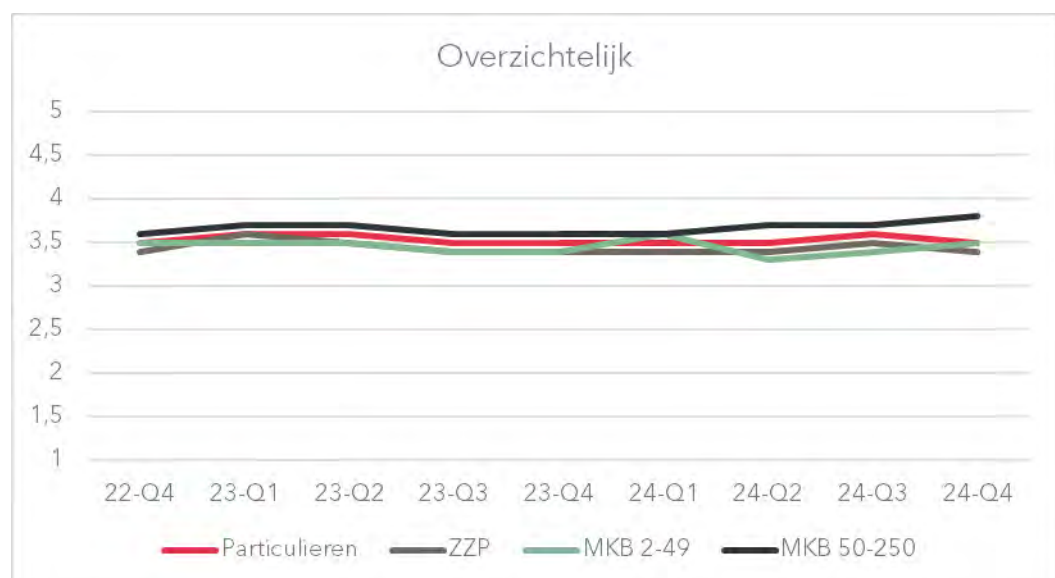


In onderstaande figuur is te zien hoe de beoordeling is opgebouwd in het tweede kwartaal van 2024. De categorie onvoldoende correspondeert met het rapportcijfer 1 t/m 5, voldoende is een 6 of 7 en de categorie goed is een 8, 9 of 10. Van de particulieren geeft 39 procent het rapportcijfer goed, 47 procent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

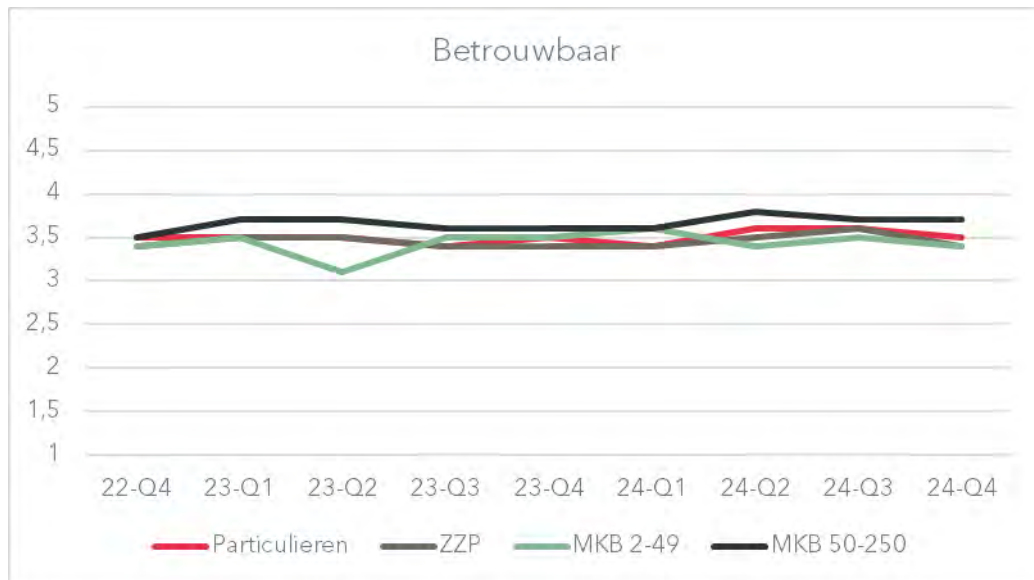


De onderstaande grafieken tonen - net als bij de Fiscale Monitor in de vorige paragraaf - de schaalgemiddelden. Dat is dus de afgeronde gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor "helemaal mee oneens" en 5 voor "helemaal mee eens".

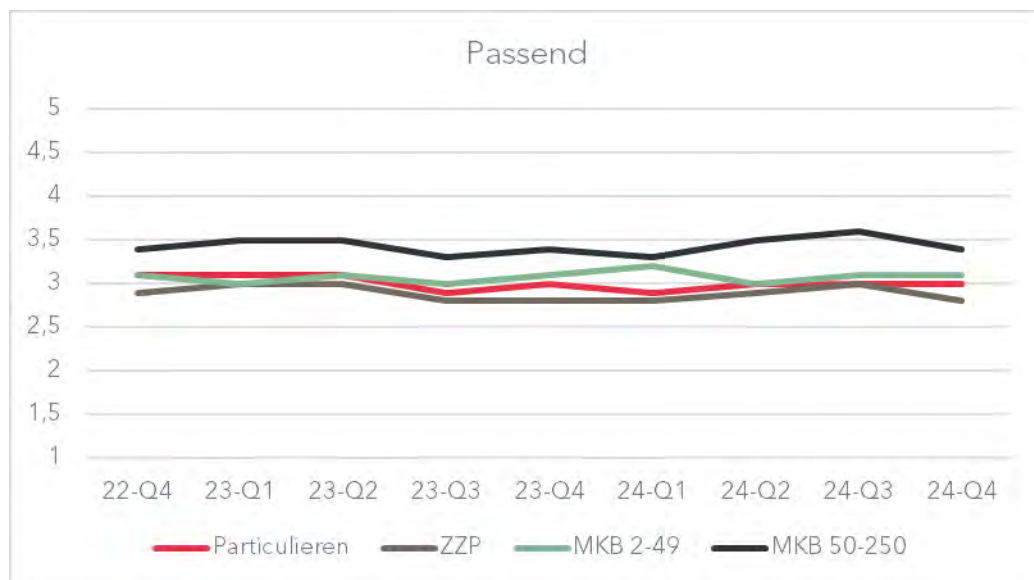
In de volgende figuur is zichtbaar in hoeverre de vier doelgroepen op een vijfpuntschaal de Belastingdienst beoordelen als overzichtelijk. De groepen zitten dicht op elkaar en er is weinig ontwikkeling zichtbaar over de tijd. De kleine mkb'ers schommelen het meeste, van 3,6 in het eerste kwartaal van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



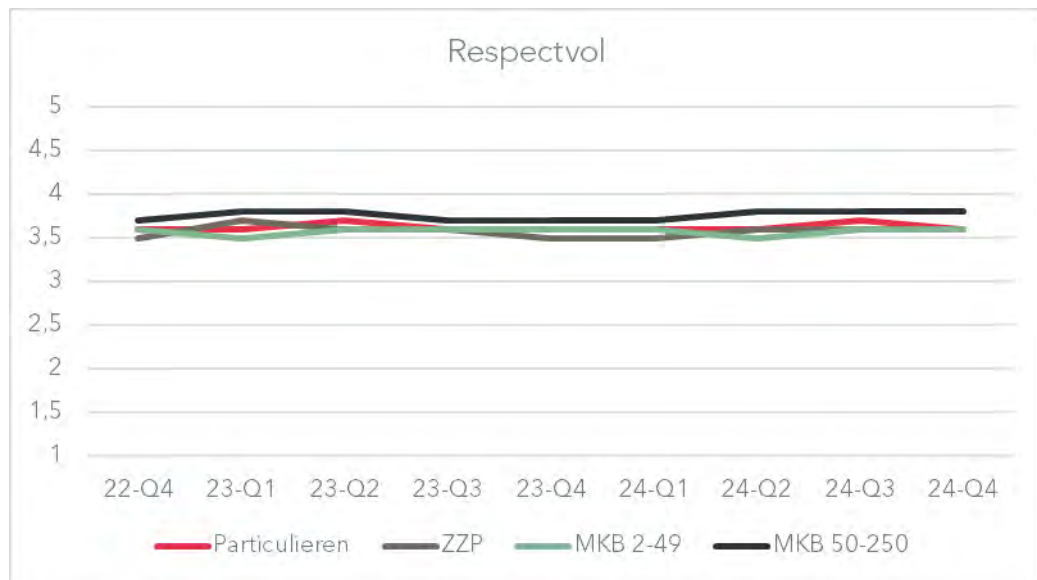
Het tweede principe – betrouwbaarheid – vertoont meer schommelingen, zoals te zien in de figuur. Wederom beoordelen de ondervraagde middelgrote mkb'ers de Belastingdienst het meest positief. Opvallend is dat de kleine mkb'ers in het eerste kwartaal van 2023 nog gemiddeld een 3,5 geven, maar in het tweede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



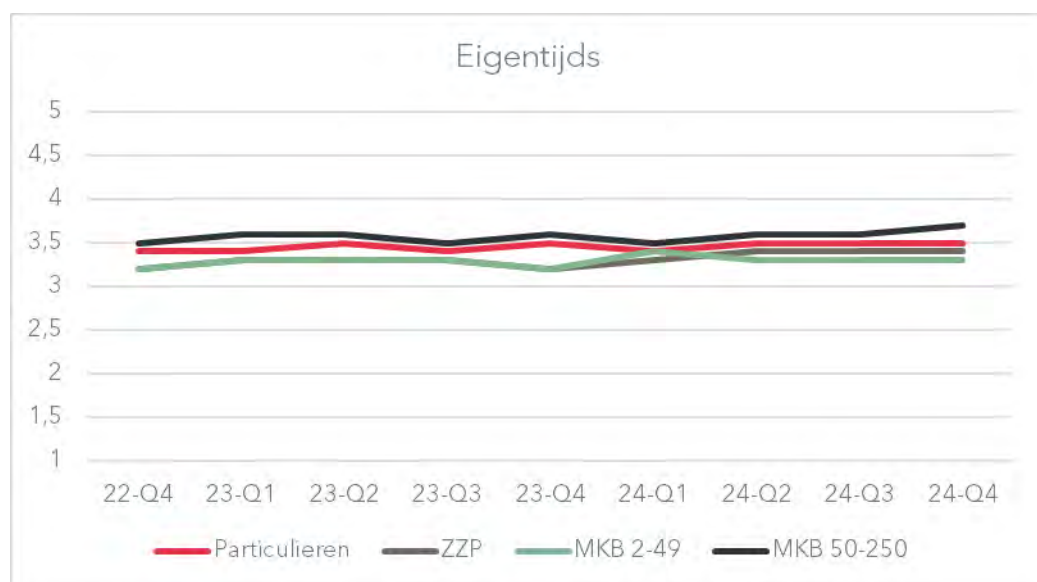
Bij het derde principe, passend, valt op dat in het derde kwartaal van 2023 elke doelgroep daalt in de beoordeling. Kleine mkb'ers stijgen iets maar dalen vervolgens ook weer. Verder zijn de verschillen hier iets groter dan bij voorgaande principes. Zzp'ers dalen iets over de periode en scoren in het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



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



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



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

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

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

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

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

4.2.3 Continu klanttevredenheidsonderzoek

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

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

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

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

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

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

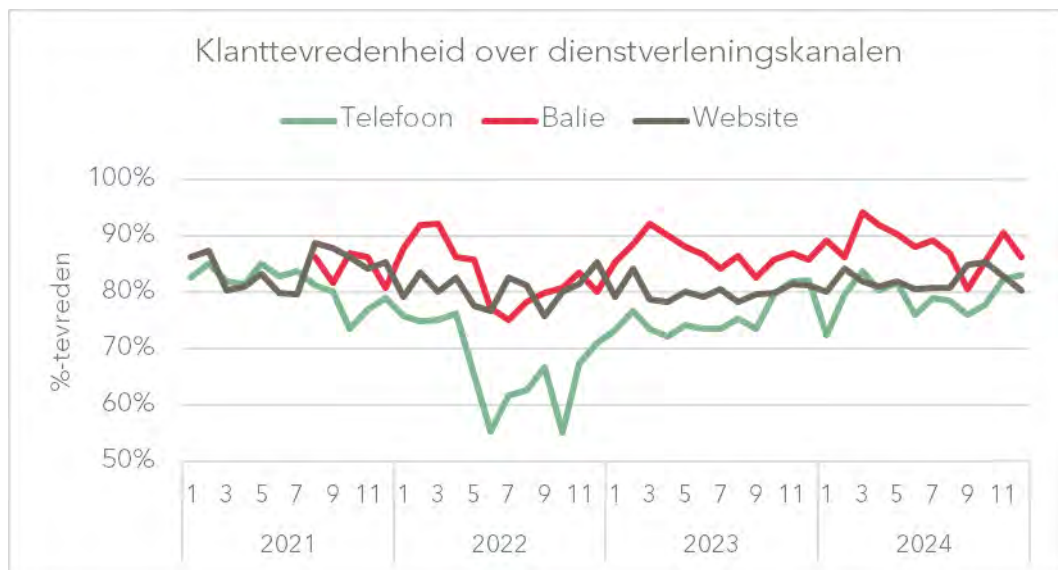
Voor de website en balie worden de volgende drie beïnvloedende factoren van klanttevredenheid gemeten:

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

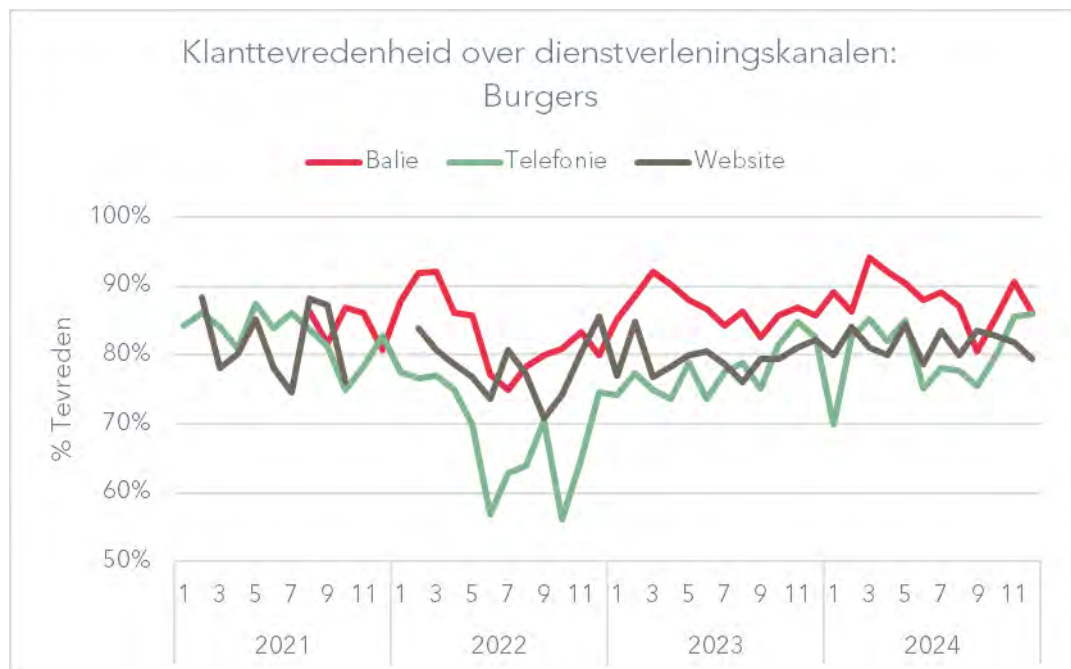
Bij de BelastingTelefoon worden de volgende factoren van klanttevredenheid gemeten:

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

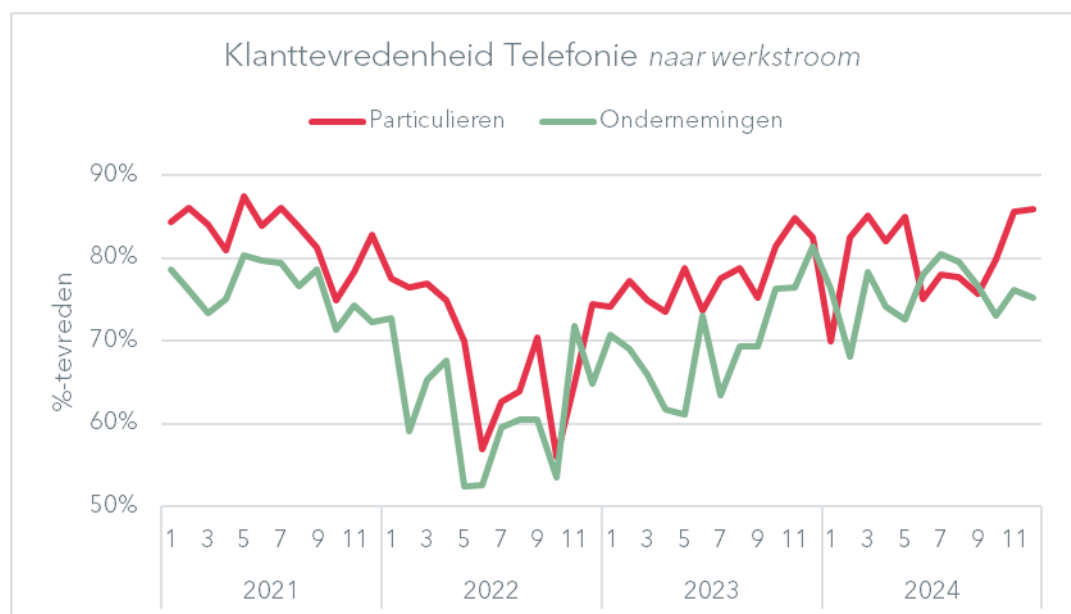
In onderstaande figuur is de algemene tevredenheid weergegeven van alle doelgroepen (burgers, bedrijven en intermediairs), uitgesplitst naar telefoon, balie en website. Wat direct in het oog springt, is dat er behoorlijke schommelingen te zien zijn. Van de drie kanalen scoort de website het meest stabiel;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



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



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



4.2.4 Statistische nuance bij de interpretatie van waarderingscijfers

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

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

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

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

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

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

4.2.5 Het belang van de bredere context

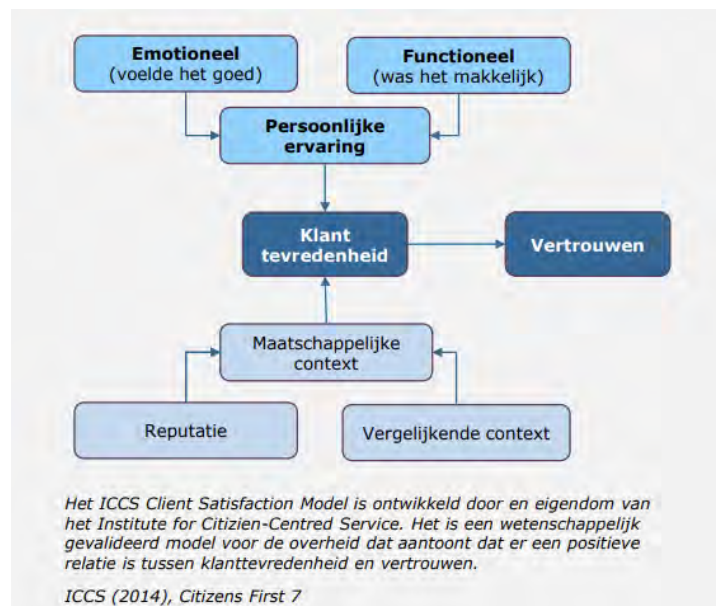
Bij het interpreteren van waarderingscijfers is het belangrijk om – naast de statistische significantie – de bredere context te begrijpen. Zoals het ICCS Client Satisfaction Model¹⁰² in de figuur op de volgende pagina illustreert, wordt klanttevredenheid bepaald door een samenspel van factoren. De figuur toont dat klanttevredenheid wordt beïnvloed door zowel persoonlijke ervaringen als maatschappelijke context. Persoonlijke ervaringen bestaan uit zowel een emotionele component ("voelde het goed") als een functionele component ("was het

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

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

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

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



Een literatuurstudie van De Beleidsonderzoekers uit 2024¹⁰³ naar de determinanten van vier belevingsindicatoren van de Belastingdienst (adequate behandeling, effectief informeren, gemak bieden/fouten voorkomen, en corrigerend optreden) had als doel te achterhalen welke factoren deze belevingsindicatoren beïnvloeden en hoe de waardering ervan positief kan worden beïnvloed.

Het onderzoek identificeert zeven determinanten die de beleving beïnvloeden:

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

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

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

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

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

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

4.2.6 Tussenconclusie ten aanzien van waardering

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

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

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

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

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

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

4.3 Trends uitgaven aan interactie

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

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

4.3.1 Uitgaven en fte Interactie primair proces

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

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

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

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

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

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

Er is een grote groei zichtbaar bij fysieke dienstverlening, die ruim verviervoudigd is van 3 naar 14 miljoen euro. Deze uitgaven betreffen zowel fysieke dienstverlening aan particulieren (zoals balies en steunpunten) als aan ondernemers uit het MKB (baliecontact op zowel de MKB-regiokantoren als op de fysieke ondernemerspleinen van de Kamer van Koophandel). Voor wat betreft de dienstverlening aan MKB-ondernemers heeft volgens de Belastingdienst aan de uitgavenstijging bijgedragen dat fysiek baliecontact voor ondernemers in 2020 niet beschikbaar was en in de jaren daarna wel, op zowel de MKB-regiokantoren als op de fysieke ondernemerspleinen van de KVK. Voor wat betreft de dienstverlening aan particulieren zijn de uitgaven aan fysieke dienstverlening gestegen door de opening van 16 steunpunten in deze periode¹⁰⁴, mogelijk gemaakt door de gelden die beschikbaar zijn gekomen vanuit de Parlementaire enquête kinderopvangtoeslag (POK) om de transformatie van persoonlijke hulp aan burgers te bekostigen en deze weer bereikbaar en toegankelijk te maken. Daarbij en daarnaast is voor alle balies en steunpunten ingezet op toegankelijke en betere hulp voor particulieren, door bijvoorbeeld uitbreiding van de tijd per afspraak en het maken van nazorgafspraken.

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

Het internet toont een verdubbeling van de uitgaven, van 14 naar 28 miljoen euro. Dit is volgens de Belastingdienst in lijn met de toenemende digitalisering van de klantprocessen van de Belastingdienst. Op de website en de portalen wordt veel meer functionaliteit geboden waarmee burgers en ondernemers zelf hun zaken kunnen regelen. Dit heeft bijvoorbeeld een forse uitbreiding van het aantal service- en UX designers¹⁰⁵ gevraagd. Het gebruik van sociale media door burgers en ondernemers is in de afgelopen 5 jaar toegenomen: meer mensen gebruiken deze kanalen om hun vraag te stellen. De Belastingdienst beantwoordt sinds een aantal jaren ook vragen via Instagram. Het team Webcare is daardoor gegroeid.

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

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

4.3.2 Uitgaven en fte Interactie secundair proces

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3 Intermezzo: POK uitgaven

In het kader van het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) zijn vanaf 2021 structurele middelen toegekend voor de verbetering van de dienstverlening van de Belastingdienst. Deze middelen waren bedoeld om de dienstverlening toegankelijker en bereikbaarder te maken voor burgers en ondernemers. Deze paragraaf betreft een eenmalige analyse op basis van extracomptabele registraties die niet kan worden aangevuld met cijfers uit 2024. De investeringen richtten zich op vier hoofdonderdelen van de dienstverlening.¹⁰⁶¹⁰⁷

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

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

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

¹⁰⁶ Concerndirectie C&F. (2024). Verantwoording POK middelen Belastingtelefoon en Digitale dienstverlening (Deel II).

¹⁰⁷ Concerndirectie C&F. (2024). Verantwoording POK Stella en Fysieke loketten (Deel II).

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

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

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

4.3.4 Tussenconclusie uitgaven

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

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

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

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

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

4.4 Trends in compliance

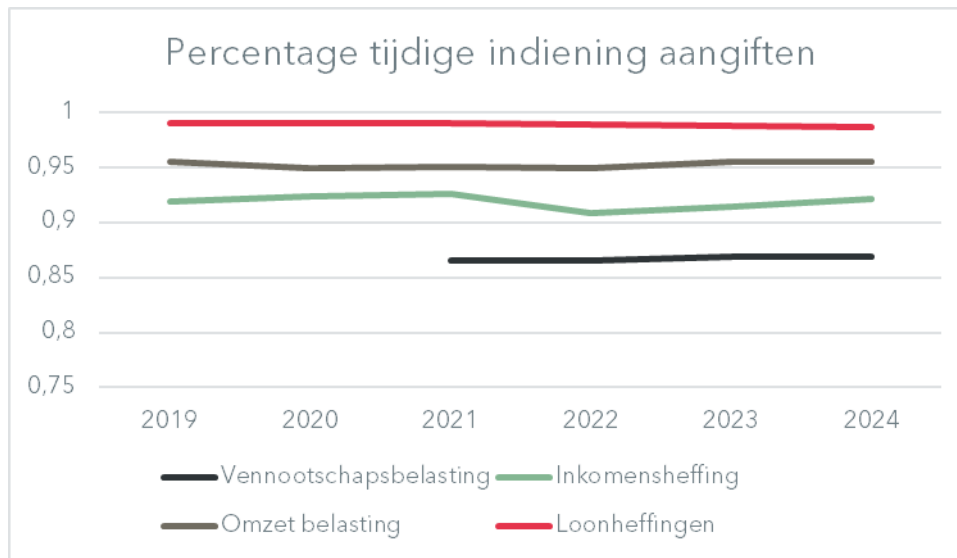
Volgens de beleidstheorie is de beoogde impact van de Belastingdienst de realisatie van compliance. Zoals de Belastingdienst het zelf in de jaarrapportages beschrijft: "De Belastingdienst beoogt met zijn strategie het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel uit zichzelf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

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

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

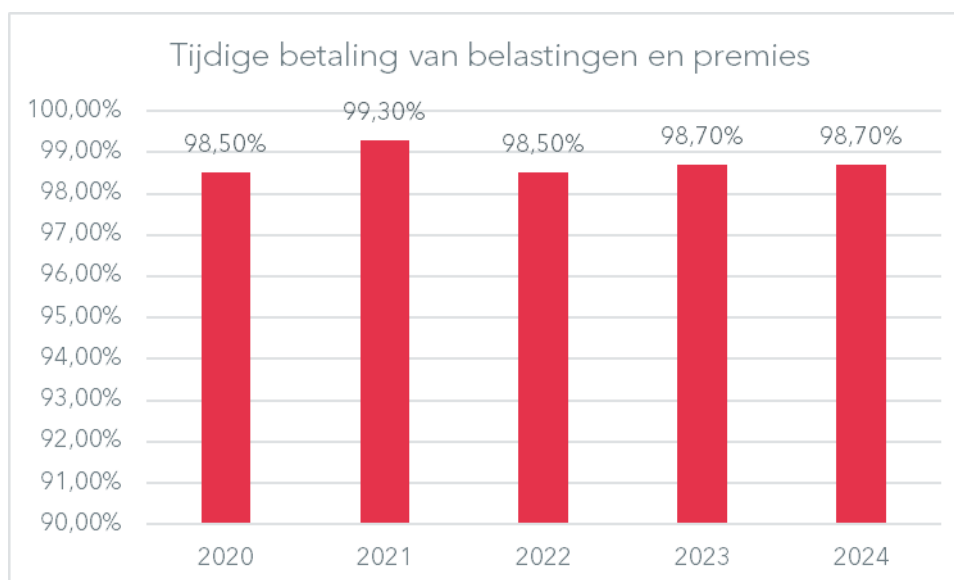
Het percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen is in de periode 2020-2024 gestegen van 95% naar 95,6%. Het aantal aangiften loonheffingen dat tijdig ingediend werd is zo goed als gelijk gebleven. Voor de aangiften inkomensheffingen was het percentage tijdige aangiften in 2021 92,6%, waarna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

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



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

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



¹⁰⁹ 2^e Voortgangsrappportage 2020 & Jaarrapportage 2022. Belastingdienst.

4.5 Conclusies en perspectieven voor monitoring

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

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

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

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

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

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

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



Beschouwing

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

Ontwikkelingen in de dienstverlening: naar een klantcentrische benadering

Het derde hoofdstuk van dit rapport over de ontwikkelingen in de dienstverlening beschrijft een fundamentele verschuiving in het dienstverleningsmodel die is ingegeven door de onderzoeken van Ernst & Young¹¹⁰ en de daarop gebaseerde fundamentele transformatie van de dienstverlening. Waar in de periode 2015-2019 de dienstverlening nog overwegend aanbodgericht was met het adagium "digitaal, tenzij", is in de huidige onderzoeksperiode een omslag in het denken zichtbaar naar een meer klantcentrische benadering waarbij burgers en bedrijven het vertrekpunt vormen bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening. Het meer klantcentrisch werken kan zich op verschillende manieren uiten in de dienstverlening van de Belastingdienst of het vormgeven daarvan. Wij hebben drie vormen nader onderzocht:

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

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

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

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

Geen centrale regie

Als onderzoekers constateren we dat de Belastingdienst geen centrale regie voert op het thema dienstverlening. Ondanks de aanzienlijke politieke aandacht voor dienstverlening in de onderzoeksperiode¹¹¹ is dienstverlening geen apart onderdeel van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst waar centraal op wordt gestuurd, als zodanig wordt geëvalueerd en over wordt verantwoord. Het ontbreken van centrale regie is opvallend gezien de adviezen van Ernst & Young over de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Hoewel naar aanleiding van dit advies de *Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst* is opgesteld, zijn de vervolgstappen om deze visie te implementeren en borgen in de organisatie (nog) niet uitgevoerd. Het gevolg is dat de visie niet top-down is geland in de organisatie, maar bottom-up door verschillende directies is omarmd en verwerkt in eigen beleidsstukken.

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

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

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

Het recente evaluatierapport van Rijksorganisatie ODI¹¹² ondersteunt de bevinding dat er binnen de Belastingdienst betekenisvolle resultaten zijn geboekt op het gebied van klantcentrisch werken, maar dat de Belastingdienst ook worstelt met structurele en culturele barrières die klantgericht werken bemoeilijken. Oplossingsrichtingen voor een betere borging liggen volgens deze evaluatie in een sterkere bestuurlijke verankering, mandatering, een cultuurverandering die klantgericht werken centraal stelt en het invoeren van concrete sturingsmechanismen. Initiatieven die binnen doelgroepdirecties worden ontplooid, kunnen bovendien beter met elkaar verbonden en gebundeld worden.

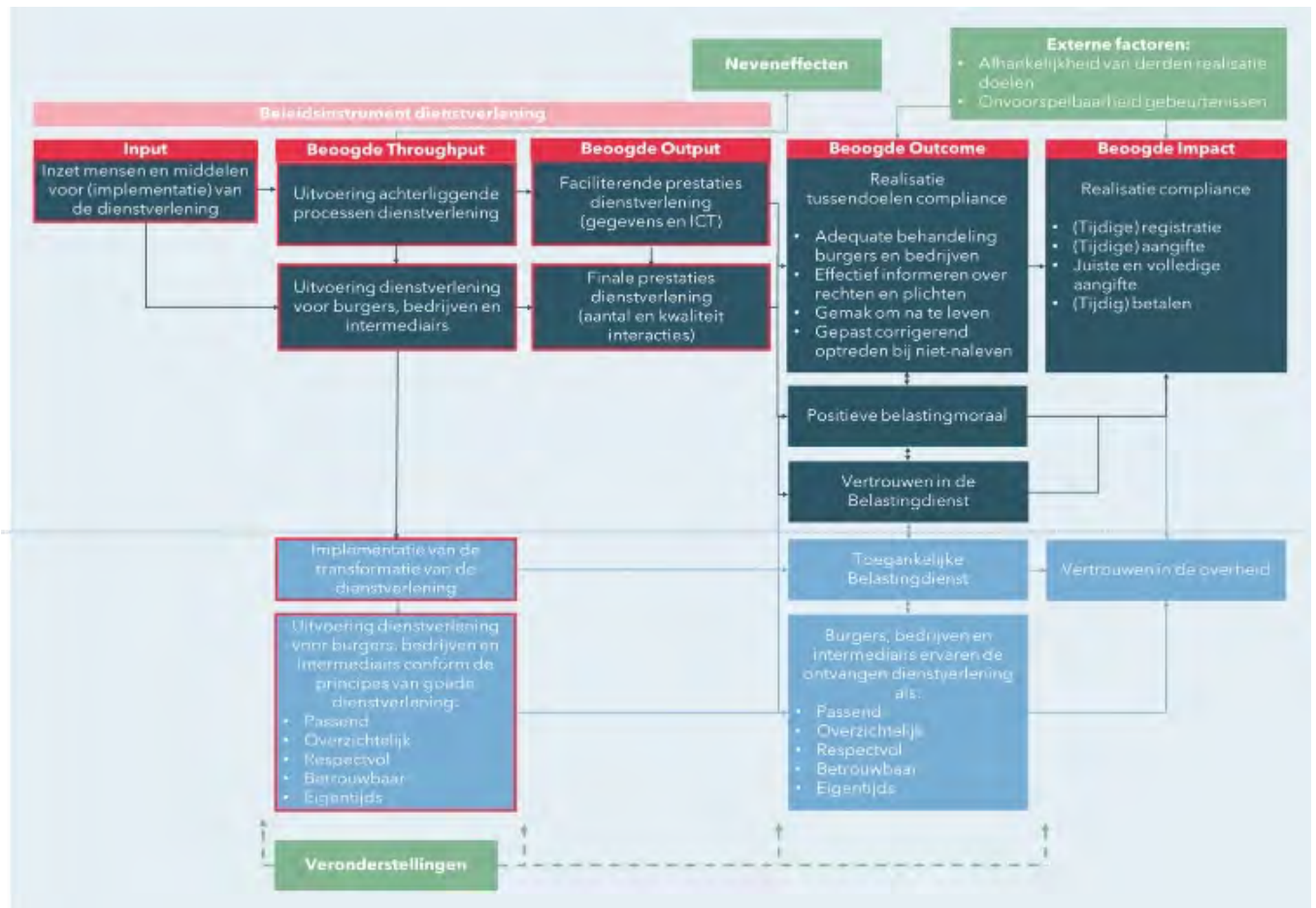
Knelpunten in het evalueren van de dienstverlening

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

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

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

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



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

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

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

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

Implicaties voor dit onderzoek en het beantwoorden van de onderzoeksvragen

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

Aanbevelingen voor de toekomst

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

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

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

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

Wanneer de effecten van elke specifieke dienstverleningsactiviteit bekend zijn, kan een overkoepelende evaluatie plaatsvinden op basis van een synthese van de kleinere evaluaties. Dit kan op het niveau van de drie beleidsinstrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing. Dit omvat niet alleen het meten van output, maar vooral ook het evalueren van outcomes: bereiken we de juiste doelgroepen, lost de dienstverlening de problemen op waarvoor deze bedoeld is, en wat zijn onbedoelde effecten? Alleen door deze gelaagde aanpak van evaluatie - eerst op het niveau van de dienstverleningsactiviteit, dan op het niveau van het individuele beleidsinstrument en tot slot op het niveau van de beleidsinstrumenten in samenhang - kan de Belastingdienst leren wat werkt, voor wie, en onder welke omstandigheden. Een dergelijke onderzoeksprogrammering helpt ook bij het uitvoeren van de SEA voor de Belastingdienst¹¹³.

Slotconclusie

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

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

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

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

Bijlage 1: Beleidstheorie nader uitgewerkt

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

Tijdens de vorige evaluatie van de dienstverlening¹¹⁴ is er een beleidstheorie opgesteld; dat is de basis waar we nu op voortbouwen. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de dienstverlening 2015-2019 lezen we tevens dat dit in 2020 is aanbevolen.

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

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

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

Op basis van Artikel 1 Belastingen is de algemene doelstelling van de Belastingdienst (wat men wil bereiken) en daarmee ook de beoogde impact¹¹⁶ van het handelen van de Belastingdienst 'compliance'¹¹⁷: de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te leven, oftewel, dat zij hun belasting tijdig en volledig betalen. Gedurende de onderzoeksperiode 2020-2024 is de algemene doelstelling hetzelfde gebleven. De algemene doelstelling luidt als volgt:

Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving dragen bij aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).

Onder «compliance» verstaat de Belastingdienst dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke fiscale verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen. De term «bereidheid» geeft aan dat de Belastingdienst ernaar streeft dat belastingplichtigen uit zichzelf

¹¹⁴ Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 935, nr. 66. - Kabinetsreactie beleidsdoorlichting dienstverlening 2015 - 2019, blz. 3.

¹¹⁶ Hierbij gaat het om de impact van alles wat de Belastingdienst doet: dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. In dit onderzoek zullen we alleen de dienstverlening evalueren. Desalniettemin is het van belang dit hier te melden, omdat het gaat om de beoogde impact van alle drie de beleidsinstrumenten, dat betekent dat het waarschijnlijk niet zal mogelijk zijn om te destilleren wat het aandeel van het beleidsinstrument dienstverlening is geweest op de compliance.

¹¹⁷ Ook wel naleving of regelnaleving genoemd.

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

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

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

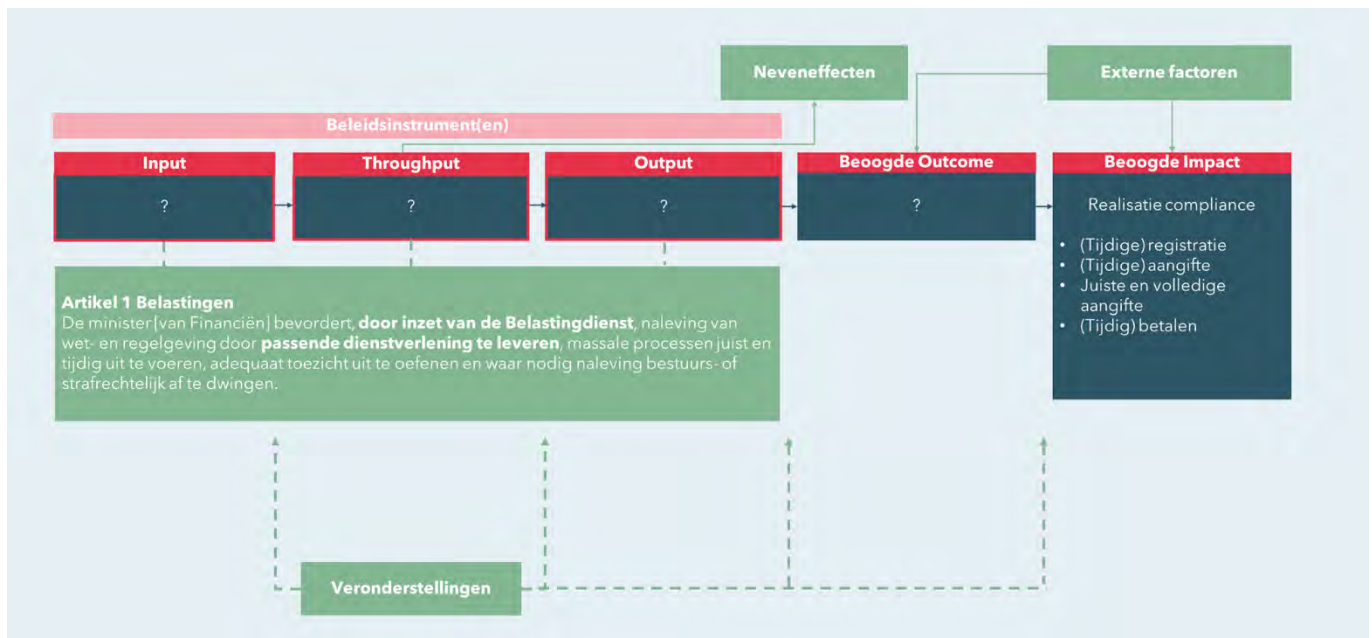
*De minister bevordert, door inzet van de Belastingdienst, naleving van wet- en regelgeving door passende dienstverlening te leveren, massale processen juist en tijdig uit te voeren, adequaat toezicht uit te oefenen en waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen.*¹¹⁹

In feite gaat het hier dus om de politieke opdracht die de minister van Financiën aan de Belastingdienst geeft om door middel van passende dienstverlening, massale processen en toezicht en fraudebestrijding¹²⁰ compliance te bereiken. Het is vervolgens aan de Belastingdienst om verdere invulling te geven aan de beleidsinstrumenten en de uitvoering daarvan. De politieke opdracht aan de Belastingdienst is ten opzichte van de periode voor 2020 niet gewijzigd. Hieronder is deze eerste stap van de reconstructie van de beleidstheorie schematisch weergegeven.

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

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

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



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

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

De beleidsinstrumenten die de Belastingdienst inzet om compliance te borgen en bevorderen zijn dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Ook bij de uitvoering van de (semi-) massale processen is het van belang om oog te houden voor de specifieke situatie van burgers en bedrijven.

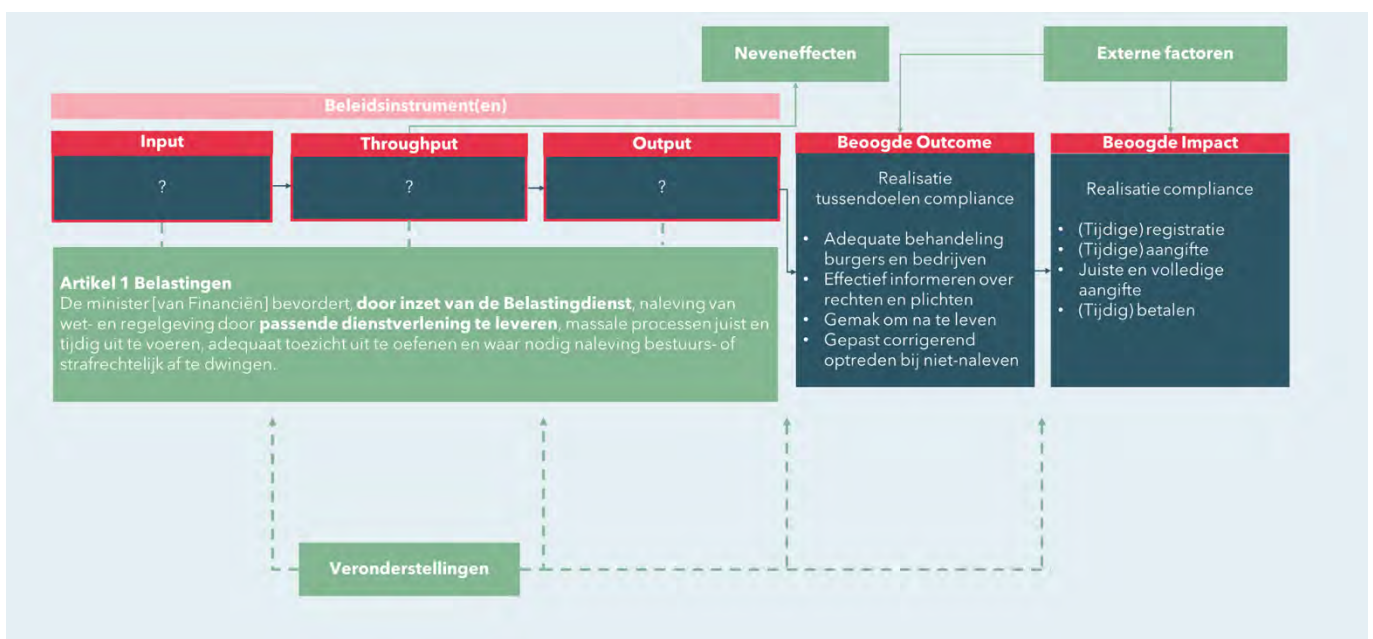
Dit alles betekent dat de Belastingdienst, waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen:

- burgers en bedrijven een adequate behandeling geeft (juist, tijdig, proportioneel);
- burgers en bedrijven effectief informeert over hun rechten en plichten;

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

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

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



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

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

¹²¹ Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Strategie Belastingdienst blz. 85

¹²² Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Doelen en prestatie-indicatoren. blz. 87

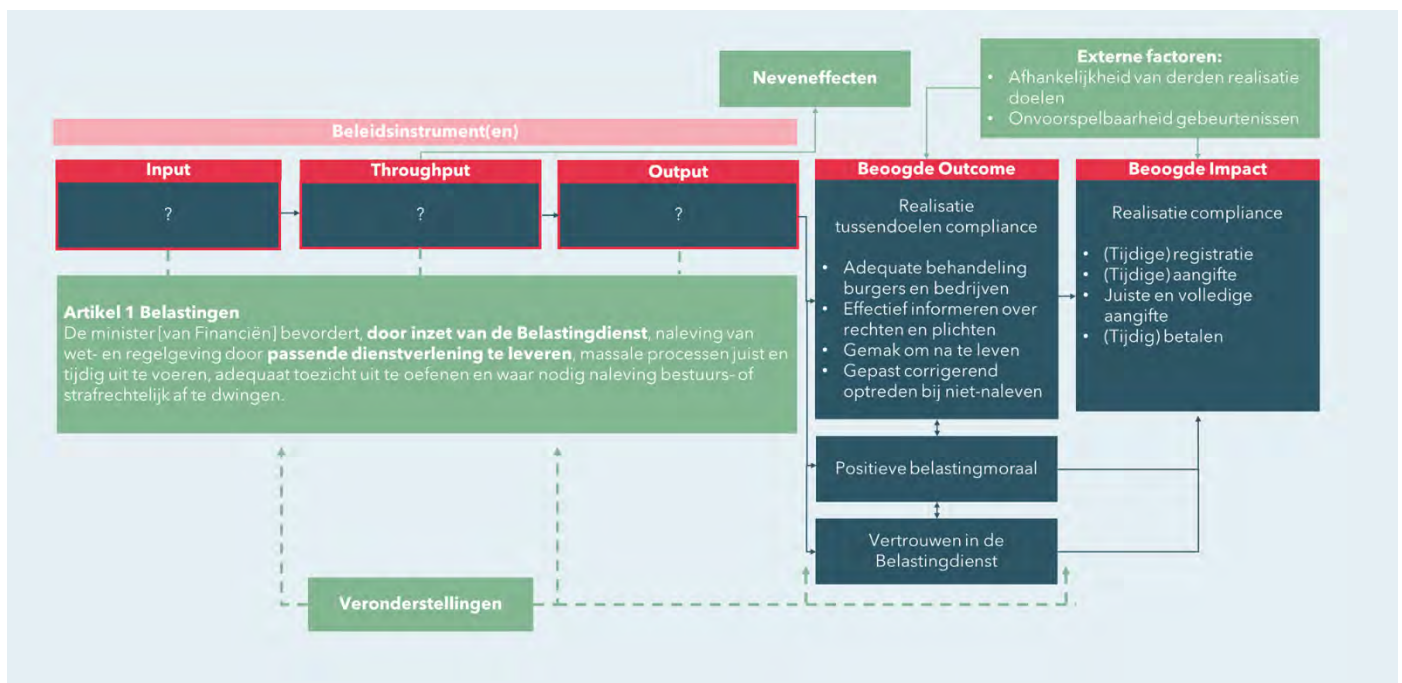
Vertrouwen in de Belastingdienst is daarnaast op haar beurt een belangrijk determinant voor zowel de belastingmoraal als compliance.

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

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

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

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



Intermezzo: ontvlechting Belastingdienst en kabinetsreactie op rapport Ongekend onrecht

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

¹²³ Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen, Doelen en prestatie-indicatoren. blz. 87

¹²⁴ Rijksbegroting 2021, Artikel 1 Belastingen Beleidswijzigingen. blz. 75

Ontvlechting Belastingdienst, Douane en Toeslagen en onderzoek fundamentele transformatie dienstverlening

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

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

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

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

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

Het in de kamerbrief aangekondigde advies voor de fundamentele transformatie heeft vorm gekregen in twee onderzoeken naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening die in 2020 zijn uitgevoerd. Het eerste onderzoek bevat een knelpuntenanalyse voor een fundamentele transformatie van de dienstverlening¹²⁷, het tweede handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie.¹²⁸ Deze twee onderzoeken vormen een belangrijk basis voor de ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening in de onderzoeksperiode 2020-2024.

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

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

¹²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 588 - Kamerbrief 'Versterken besturing Belastingdienst' (11-01 2020).

¹²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 588 - Kamerbrief 'Versterken besturing Belastingdienst' (11-01 2020) blz. 2

¹²⁷ Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.

¹²⁸ Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst.

¹²⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 066 en 32 140, nr. 700 - Kamerbrief 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' (14-09-2020) . blz. 4

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

Kabinetsreactie eindrapport Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

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

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

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

Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Voor laagdrempelige ondersteuning aan mensen is het van belang dat organisaties goed bereikbaar zijn. Mensen kunnen altijd bellen en worden dan met tijd en aandacht verder geholpen.

In de praktijk betekent dit dat we loketten hebben waar mensen langs kunnen komen met vragen en waar medewerkers hen te woord kunnen staan. Dat betekent ook dat we onze medewerkers de tijd geven om mensen passende aandacht en ondersteuning te bieden.¹³¹

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

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

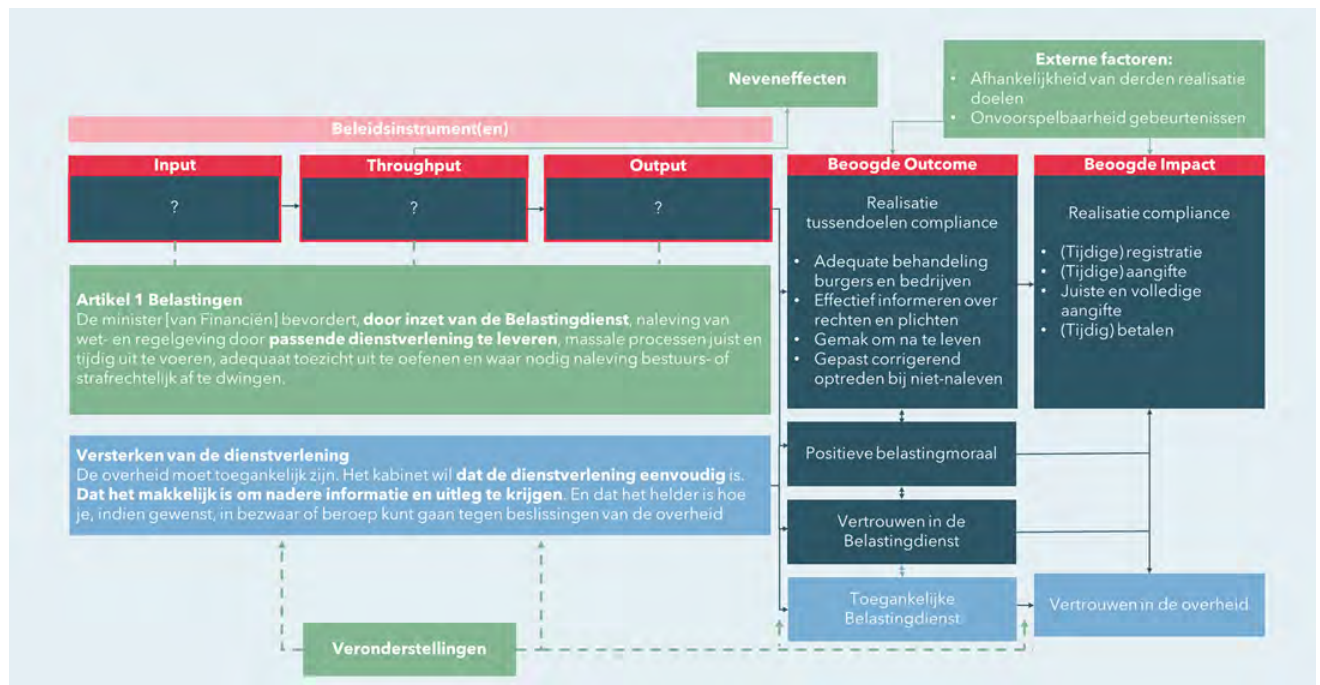
¹³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4. - Kamerbrief 'Kabinetsreactie POK' (15-01-2021) blz. 6

¹³¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4. - Kamerbrief 'Kabinetsreactie POK' (15-01-2021) blz. 7

¹³² Kamerstukken II 2020/21, 35 510 nr. 4. Bijlage 4 - Budgettair kader maatregelen (15-01-2021)

¹³³ Kamerstukken II 2020/21, 35 510 nr. 4. Bijlage 3 - Overzicht en toelichting specifieke maatregelen Toeslagen en Belastingdienst (15-01-2021). blz. 1

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



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

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

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

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

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

¹³⁴ (Door)bouwen aan de toekomst. Meerjarenvise Belastingdienst 2020-2025. (2020).

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

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

Naast de *Meerjarenvisie* is de handhavingsstrategie van de Belastingdienst van belang. In 2022 is de strategie geactualiseerd in de vorm van het de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie*. Voor een deel van de onderzoeksperiode was de voorgaande *Handhavingsstrategie Belastingdienst* dus nog van kracht. Dienstverlening wordt in deze strategie op basis van de algemene doelstelling uit Artikel 1 Belastingen als onderdeel van 'handhaving' gezien. Daarbij wordt aangegeven dat de Rijksbegroting de term dienstverlening naast handhaving plaatst maar dat de Belastingdienst dienstverlening als onderdeel van handhaving ziet¹³⁵.

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

¹³⁵ Handhavingsstrategie Belastingdienst (2016). Blz. 29

¹³⁶ Handhavingsstrategie Belastingdienst (2016). Blz. 7

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

Basisbegrippen

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³⁷ Meerjarenstrategie 2025-2030 (2024). Blz. 8

¹³⁸ Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. *Uitvoerings- en handhavingsstrategie*. (2022). Blz. 5

¹³⁹ Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. *Uitvoerings- en handhavingsstrategie*. (2022). Blz. 8

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴⁰ Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst. Blz. 50 - 52

¹⁴¹ Ernst & Young (2020). Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst. Blz. 50 - 51

¹⁴² Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument (2021). Blz. 2

¹⁴³ Belastingdienst. Jaarplan 2020. Blz. 9

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

Uit verdiepend onderzoek naar de dienstverlening van de Belastingdienst in 2020¹⁴⁴ bleek dat knelpunten in de dienstverlening deels veroorzaakt worden doordat de leefwereld van burgers, ondernemers en intermediairs zelden het vertrekpunt is bij het ontwerp en de inrichting van de dienstverlening. We nemen nu burgers, ondernemers en hun intermediairs als vertrekpunt. We werken aan een transformatie van onze dienstverlening en bouwen samen aan vertrouwen in de Belastingdienst.¹⁴⁵

Dienstverlening waarbij burgers en bedrijven centraal staan leidt in de visie tot de implementatie van de vijf principes voor communicatie en dienstverlening (throughput): passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar, eigentijds. Deze vijf principes zijn overeenkomstig met de overheidsbrede principes voor communicatie en dienstverlening die zijn ontwikkeld binnen het programma Mens Centraal¹⁴⁶ en in 2020 zijn vastgesteld door de Ambtelijke Commissie Uitvoering, het ambtelijk voorportaal van de Ministeriële Commissie Uitvoering¹⁴⁷ (MCU). Iedere overheidsorganisatie kan deze principes gebruiken in de eigen communicatie met en dienstverlening aan burgers. Alle dienstverlening die de Belastingdienst uitvoert, moet voldoen aan de vijf principes van dienstverlening, zo is de ambitie.

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

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

¹⁴⁴ Ernst & Young (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.

¹⁴⁵ Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument (2021). Blz. 2

¹⁴⁶ Het programma Mens Centraal liep van augustus 2018 tot augustus 2022. Het programma Werk aan Uitvoering heeft het gedachtegoed van het programma Mens Centraal daarna in algemene zin overgenomen.

¹⁴⁷ De Ministeriële Commissie Uitvoering heet nu de Ministeriële Commissie Publieke Dienstverlening (MCPD).

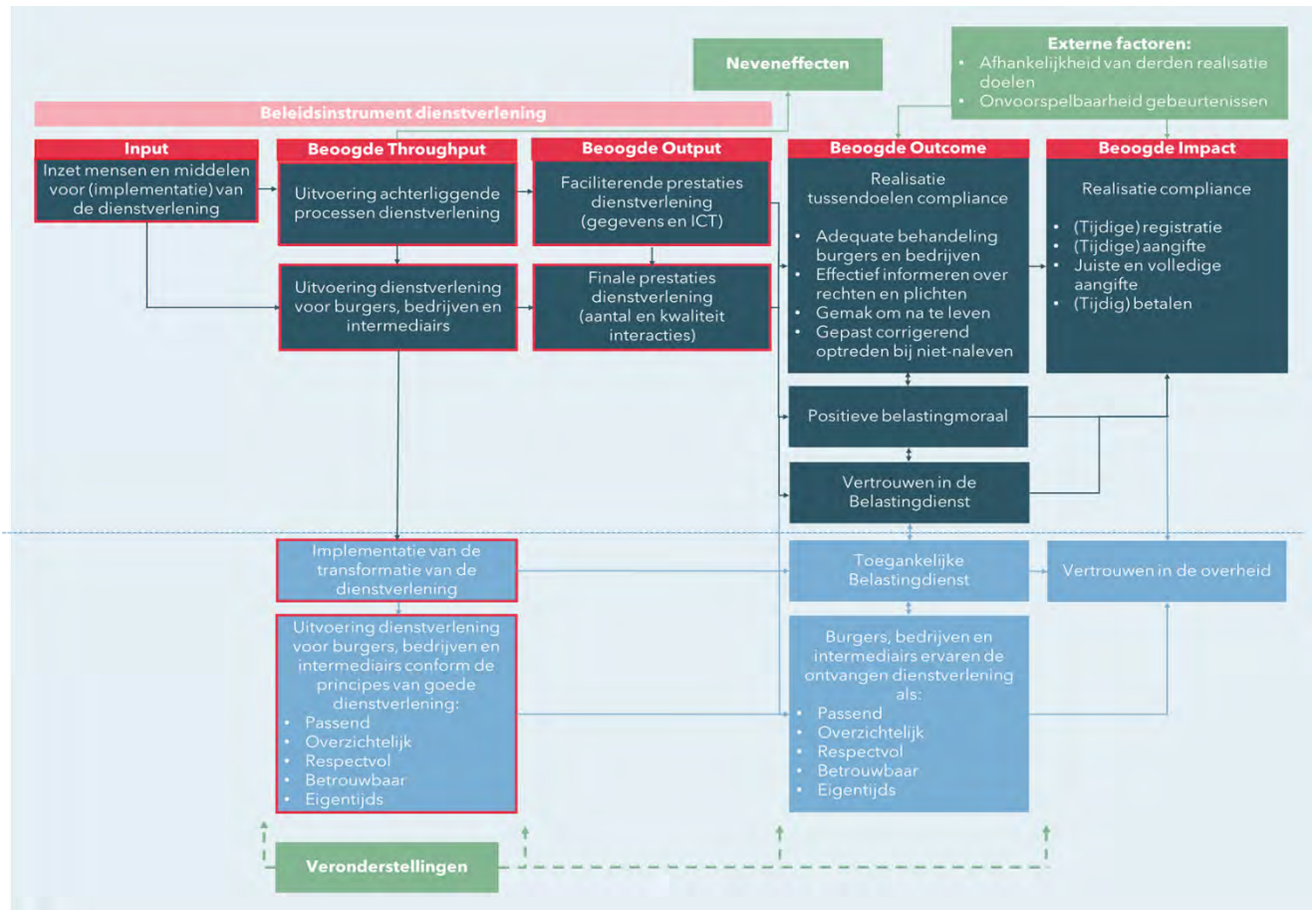
¹⁴⁸ Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument. (2021).

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

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

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

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



Bijlage 2: Aanvullende analyse onderzoeken

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

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

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

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

Effectevaluaties

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Overige onderzoeken: klantbeleving, ervaringen en behoeften

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

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

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

				de Belastingdienst. Fiscaal dienstverleners en medewerkers.
202 2	Klantreis btw e-commerce	Klantreisteam, Kanaal & ketenregie, KI&S	Verkoop van producten en diensten aan particulieren in andere EU-landen, waarbij(potentieel) btw wordt afgedragen aan die landen.	Nederlandse ondernemers (klein en middelgroot)
202 2	Klantreis bezwaar zakelijk	Klantreisteam	Het maken van bezwaar maken tegen een aanslag Omzetbelasting (OB) en/of Vennootschapsbelasting (VPB).	Ondernemingen (BV's) binnen MKB, fiscaal dienstverleners
202 3	Klantreis 'Ik stop met mijn onderneming'	Blauw Research	Bedrijfsbeëindiging / stoppen met ondernemen	Ondernemers die gestopt zijn met hun onderneming

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

Beschouwing van de onderzoeksrapporten

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

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

Box: Handhavingscommunicatiebrieven lijfrente, partnerschap en scheiding (2020)**De dienstverlening**

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

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

Onderzoeksopzet

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

Het onderzoek is uitgevoerd door Vaktechniek van de Belastingdienst.

Lessen over doeltreffendheid

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

met een geschatte afname van 28 naar 23%. De brief heeft geen aantoonbaar effect op de (opvallend lage) uitworp op eigen woning. Er werden aanbevelingen gedaan over het herhalen van deze handavingscommunicatiebrieven in de toekomst.

Box: Campagne Scheiders (2023)

De dienstverlening

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

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

Onderzoeksopzet

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

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

Lessen over doeltreffendheid

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

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

Bijlage 3: KPI's van de directies

B1. Directie Particulieren¹⁴⁹

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

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

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

Klanttevredenheid: scores 3 of hoger	≥70%	84,4%
Klantontevredenheid: scores 1,5 of lager	≤10%	4,7%
KPI's Ondersteuning burgers en klachtbehandeling 2021		
	Doelstelling	Realisatie
Awb-conforme behandeling van klachten	≥93%	95,3%
Afdoening binnen zes weken	>85%	87,4%
Eerste contact klant t.o.v. datum binnenkomst van de klacht is kleiner of gelijk aan 7 dagen.	>85%	95%

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

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

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

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

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

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

B2. Directie MKB¹⁵⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B3. Directie KI&S¹⁵¹

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

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

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

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

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

Via sociale media worden burgers, bedrijven en douanereizigers geholpen en gestimuleerd om compliant gedrag te vertonen. Het totale bereik op jaarbasis.	>16 miljoen	27,8 miljoen
KPI'S Begroting Ministerie van Financiën 2021	Doelstelling	Realisatie
Het realiseren van de bereikbaarheid bij BelastingTelefoon	>90%	90,3%
Het realiseren van de kwaliteit van de antwoorden op vragen W&R en status en proces	>90%	91,5%
% tevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 3 of hoger scoort op een 5-puntsschaal	>70%	BelTel: 81,7% Balies: 84,4% Web: 83,7%
% ontevreden = Percentage van de Burgers en Bedrijven die voor zowel BelastingTelefoon als website een 1,5 of lager scoort op een 5-puntsschaal	<10%	BelTel: 5,7% Balies: 4,7% Web: 2,6%
Klantvragen via de social media worden snel en accuraat opgepakt, het percentage binnen openingstijden binnen 2 uur behandeld	>80%	80,7%
Percentage binnen AWB termijn afgehandelde klachten	≥93%	96,3%

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

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

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

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

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

B4. Directie CAP¹⁵²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Percentage oninbaarheid	< 0,6%	N.B.
KPI'S Dienstonderdeel 2024	Doelstelling	Realisatie
Aantal ernstige productieverstoringen	n.v.t.	40
Garantieregeling IH 2023: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	99,9%	99,9%
Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,9%	99,97%
Definitief vaststellen toeslagen voor 31/12	85%	92,73%

B5. Directie IV¹⁵³

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage 4: Oorspronkelijke onderzoeksvragen

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

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

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

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

Deel A Dienstverlening en zijn ontwikkeling in de afgelopen jaren

- 1.** *Wat verstaat de Belastingdienst onder dienstverlening en hoe heeft het perspectief hierop zich de afgelopen jaren ontwikkeld?*
- 2.** *Wat zijn de perspectieven op het onderscheid tussen dienstverlening en toezicht vooraf, en hoe wordt de balans gezocht tussen (de mogelijke afruil tussen) gemak/ondersteuning bieden en toezicht/controle uitoefenen?*
- 3.** *Hoe beïnvloeden de principes van goede dienstverlening de ontwikkeling van de dienstverlening door de Belastingdienst?*
- 4.** *Hoe wordt de wisselwerking, samenhang en eventuele synergie tussen verschillende dienstverlenende kanalen, activiteiten en onderliggende processen georganiseerd (het "totaalplaatje"), en hoe heeft dit zich de afgelopen jaren ontwikkeld? En hoe verloopt de samenwerking hierop tussen de organisatieonderdelen?*
- 5.** *Welke programma's (of soortgelijke meerjarige trajecten of projecten) zijn ingezet om de dienstverlening te verbeteren, en hoe verhouden programma's zich tot elkaar? Waarom hebben andere ideeën het niet gehaald, en wat valt te zeggen over gemaakte keuzes?*

Deel B Beleidstheorie dienstverlening

- 6.** *Hoe beoogt de Belastingdienst met zijn dienstverlening burgers en bedrijven op de korte en lange termijn in staat te stellen om aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te behalen?*
- 7.** *Hoe verhouden de principes van goede dienstverlening zich tot (de beleidstheorie over) het bevorderen van compliantie?*

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

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

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl

[illegible][illegible]

De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst

OKTOBER 2025

De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst
Oktober 2025

Auteurs: Persoonsgegevens

Illustratie Persoonsgegevens

Den Haag, 31 oktober 2025

www.verwonderzoek.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Beleid rondom en doelen van brieven	5
3. Soorten en organisatie van brieven	8
4. Voorwaarden voor effectiviteit	13
5. Effectiviteit van brieven.....	18
6. Conclusies en aanbevelingen	22
 Bijlage 1: bronnen.....	 26

“Je hebt brieven, en brieven. En hoewel er maar weinig voor nodig is om een brief te schrijven, is het schrijven van een goede brief een heel andere kwestie.”¹

1. Inleiding

De Belastingdienst verstuurt jaarlijks miljoenen brieven. Voor burgers en ondernemers zijn deze brieven van groot belang: vaak bevatten ze belangrijke informatie of wordt hen gevraagd om naar aanleiding van die brief informatie aan te leveren of geld te betalen. Ook vanuit het oogpunt van de Belastingdienst zijn de brieven belangrijk: ze zijn een manier om te communiceren met burgers en ondernemers, en om hen te stimuleren om de belastingregels na te leven. In dit rapport onderzoeken we daarom wat er bekend is over de effectiviteit van deze brieven.

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

De Belastingdienst heeft als taken onder andere het heffen en innen van rijksbelastingen en premies voor volksverzekeringen. Voor het uitoefenen van deze taken is effectieve communicatie met burgers en ondernemers heel belangrijk. Eén van de belangrijke communicatiemiddelen van de Belastingdienst, naast bijvoorbeeld de website, de Belastingtelefoon en publiekscampagnes, is het versturen van brieven. Afgelopen jaar verstuurde de Belastingdienst er ongeveer 119 miljoen.

Voor de Belastingdienst, en voor de geadresseerden van de brieven, is het van groot belang dat de brieven effectief zijn. Effectiviteit betekent in deze dat met het versturen van de brieven het daarbij behorende doel (het beoogde effect) wordt bereikt, en dat er geen of weinig onbedoelde negatieve neveneffecten optreden.

Dit onderzoek heeft als doel de kennis en inzichten over de effectiviteit van brieven te verzamelen, te structureren en op een toegankelijke wijze te presenteren. Het achterliggende doel is dat dit onderzoek moet bijdragen aan de kennisbasis op basis waarvan de Belastingdienst afgewogen beslissingen kan nemen over de inzet van brieven. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoofdvraag van het onderzoek

Welke informatie is er beschikbaar over de (voorwaarden voor) effectiviteit van brieven? Welke informatie mist nog om hier een goed beeld van te kunnen krijgen en in hoeverre zou het mogelijk en nuttig kunnen zijn om deze informatie te verzamelen?

¹ Schrijfinstructies uit het tijdschrift "All year round" rond het jaar 1860, opgericht en geredigeerd door Charles Dickens. Geciteerd in Simon Garfield, Ode aan de brief, 274.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft het karakter van een 'syntheseonderzoek'. Dat betekent dat we ons in eerste instantie hebben gebaseerd op bestaande bronnen. **Bijlage 1** bevat een lijst met geraadpleegde bronnen. Het beeld dat daaruit ontstond hebben we verder ingevuld op basis van een serie interviews met in totaal negentien betrokkenen binnen de Belastingdienst.

Het onderzoek kende een iteratief karakter, waarbij deskresearch, interviews, analyse en het schrijven van notities zijn afgewisseld. Notities en conceptversies van dit rapport zijn gebruikt om actief input en feedback te verzamelen van een brede groep mensen binnen de Belastingdienst. In de eindfase van het onderzoek zijn twee leersessies georganiseerd om op basis van de bevindingen van het onderzoek, aanbevelingen te formuleren. Voor deze leersessies werden alle mensen uitgenodigd die in eerdere fases van het onderzoek betrokken waren (als respondent of als lid van de begeleidende werkgroep).

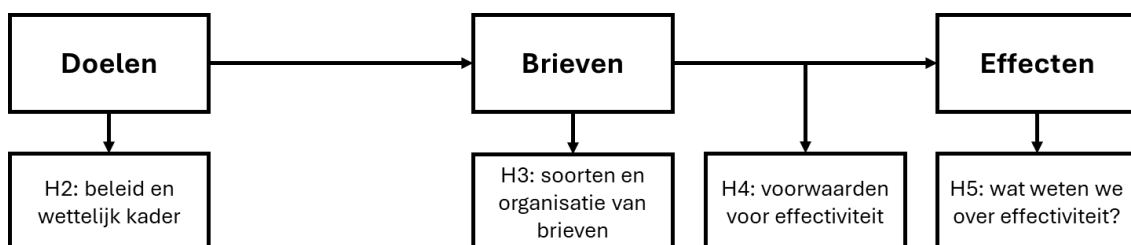
Het onderzoek is begeleid door opdrachtgevers vanuit Innovatie en Strategie en een werkgroep die breed is samengesteld.

Afbakening: wat is een brief?

Een brief bestaat in wezen uit vier elementen: een afzender (de Belastingdienst), een ontvanger (belastingplichtigen: burgers en ondernemers), een geschreven boodschap en een bezorger. In dit onderzoek bakenen we het fenomeen niet verder af; we kijken naar alle poststukken die, verstuurd door de Belastingdienst, bij burgers of ondernemers op de mat vallen. We hebben niet gekeken naar financieel dienstverleners als ontvangers van brieven. We hebben ons ook beperkt tot brieven in de Nederlandse taal en hebben niet gekeken naar eventuele voorkeuren die ontvangers zouden kunnen hebben voor andere talen.

1.3 Structuur van het rapport

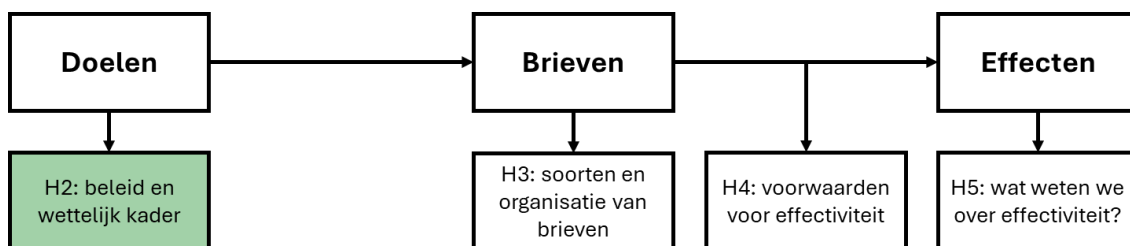
De figuur hieronder geeft de structuur van dit rapport weer. Het hangt samen met het meest eenvoudige analysemodel, waarin de brieven worden gepositioneerd als instrument om de beoogde doelen mee te bereiken. We beginnen het rapport daarom in **hoofdstuk 2** met de vraag wat de doelen zijn waarvoor brieven worden ingezet, en welk beleid er wordt gevoerd rondom de inzet van brieven. Vervolgens wijden we twee hoofdstukken aan het instrument zelf: **hoofdstuk 3** is beschrijvend van aard en geeft een overzicht van aantallen en soorten brieven die worden verstuurd, en hoe het brievenproces in elkaar steekt. In **hoofdstuk 4** lopen we vijf voorwaarden voor effectiviteit langs, waaronder inzichten ten aanzien van de begrijpelijkheid van brieven. In **hoofdstuk 5** zetten we op een rijtje wat er bekend is over de effectiviteit, met andere woorden: in welke mate dragen de brieven bij aan het bereiken van de geformuleerde doelen? In **hoofdstuk 6** trekken we overkoepelende conclusies en formuleren we aanbevelingen.



"Je kunt nog steeds per stoomboot reizen en je kunt nog steeds een brief versturen, maar waarom zou je dat willen als de alternatieven zoveel sneller en gemakkelijker zijn?"²

2. Beleid rondom en doelen van brieven

Om uitspraken over effectiviteit te kunnen doen is het belangrijk om eerst stil te staan bij de doelen die met het verzenden van brieven worden beoogd. In dit hoofdstuk kijken we daarom naar de beleidsmatige en wettelijke inbedding: wat wil de Belastingdienst uiteindelijk bereiken met het verzenden van 119 miljoen brieven per jaar?



2.1 Bevindingen

2.1.1 Overkoepelende doelen en strategie van de Belastingdienst

In de Rijksbegroting staat omschreven dat 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 kostbare en dwingende acties van de kant van de Belastingdienst".³

In de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst van 2022 wordt dezelfde doelstelling in andere woorden omschreven: "door doeltreffende en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving bijdragen aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun verplichtingen (...) na te komen."⁴ Kortweg: de bereidheid tot compliance of naleving bevorderen. Daarbij wordt aangetekend dat de nadruk op de term 'bereidheid' aangeeft dat men streeft naar vrijwillige naleving (compliance). Naleving omvat hier:

1. zich registreren als belastingplichtige,
2. tijdig aangifte doen

² Simon Garfield, Ode aan de brief, blz 30. Het citaat veronderstelt dat de auteur de brief als ouderwets en minderwaardig ziet, maar niets is minder waar.

³ Rijksbegroting, Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, artikel 1: Belastingen, paragraaf over 'Strategie Belastingdienst'. Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/IX/onderdeel/3205901>, geraadpleegd op 28 april 2025.

⁴ Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie, januari 2022, blz 3.

3. juist en volledig aangifte doen
4. tijdig belastingschulden betalen.⁵

Met behulp van kengetallen worden de prestaties van de Belastingdienst ten aanzien van de vier onderdelen van compliance (juiste registratie, tijdige aangifte, juiste en volledige aangifte, tijdige betaling) gevolgd.

In de Rijksbegroting wordt de hierboven genoemde strategische doelstelling nog geoperationaliseerd in vier tussendoelen:

1. Burgers en bedrijven een adequate behandeling geven (juist, tijdig en proportioneel)
2. Burgers en bedrijven effectief informeren over hun rechten en plichten
3. Ernaar streven om het voor burgers en bedrijven zo makkelijk mogelijk te maken om te voldoen aan hun (fiscale) verplichtingen
4. Op gepaste wijze corrigerend optreden bij niet-naleving.

Aan de vier tussendoelen van compliance zijn enerzijds objectieve prestatie-indicatoren en anderzijds subjectievere 'belevingsindicatoren' gekoppeld om de prestaties te volgen. De belevingsindicatoren worden gemeten in de Fiscale Monitor samen met de kengetallen belastingmoraal en vertrouwen.⁶

2.1.2 Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst

In de "Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst" (2021) staat dat goede dienstverlening moet voldoen aan vijf basisprincipes: overzichtelijk, betrouwbaar, passend, respectvol en eigentijds.⁷ Per begrip worden specifieke ambities geformuleerd, waarbij als centrale ambitie wordt geformuleerd om de leefwereld van burgers, ondernemers en intermediairs als vertrekpunt te nemen in alles wat de Belastingdienst doet.

Middels de Dienstverleningsmonitor wordt elk kwartaal in kaart gebracht hoe de Belastingdienst ten aanzien van deze vijf basisprincipes presteert. Door de vraagstelling in de monitor worden de principes ook verder geoperationaliseerd in 3-5 indicatoren per principe. Daaruit blijkt bijvoorbeeld het volgende:

1. *Overzichtelijk* betekent dat het voor mensen duidelijk is wat de Belastingdienst verwacht, dat de Belastingdienst gegevens op een heldere manier presenteert, dat de informatie makkelijk te begrijpen is en dat men het gemakkelijk vindt om de juiste informatie te vinden.
2. *Betrouwbaar* houdt in dat men er vertrouwen in heeft dat de Belastingdienst juiste informatie geeft, zorgvuldig met persoonlijke gegevens omgaat, toezeggingen nakomt en dat de systemen van de Belastingdienst betrouwbaar zijn.
3. *Passend* houdt in dat men ervaart dat de Belastingdienst voldoende rekening houdt met de situatie van de betrokkene, meedenkt, begrip toont voor de situatie van de betrokkene en dat men denkt dat de Belastingdienst oprecht betrokken is bij de betrokkene.
4. *Respectvol* houdt in dat men zich vriendelijke behandelt en serieus genomen voelt, en dat men van mening is dat men net zo wordt behandeld als anderen in dezelfde situatie.
5. *Eigentijds* houdt in dat men vindt dat men met de Belastingdienst kan communiceren op een manier die bij de persoon past, contact kan opnemen op een wijze die en een moment dat het beste uitkomt, op dezelfde wijze kan communiceren met de Belastingdienst als met andere organisaties, en dat men de Belastingdienst gemakkelijk kan bereiken.⁸

2.1.3 Kader voor het programma Begrijpelijke Brieven Belastingdienst (BBB)

In het document 'Kaders voor het programma begrijpelijke brieven' zijn in zekere zin ook overkoepelende doelstellingen beschreven voor de inzet van brieven. Als rationale van het programma

⁵ Deze vier onderdelen van compliance worden in de begroting 'compliance-factoren' genoemd.

⁶ Zie <https://over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/belevingsonderzoek-fiscale-monitor/>

⁷ Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument, augustus 2021.

⁸ Dienstverleningsmonitor, Q2 2024, blz 30 ev.

wordt daar geponeerd dat "als alle ontvangers [de brieven van de Belastingdienst] de brieven begrijpen, dan:

- weten ze beter wat ze moeten doen;
- voelen zich beter geholpen en ondersteund;
- maken ze minder snel onbewust fouten en ondernemen vaker de gewenste actie;
- bellen ze ook minder met vragen en klachten;
- maken ze minder bezwaar;
- groeit het vertrouwen in ons als organisatie en in officiële instanties;
- komt er bij de Belastingdienst capaciteit vrij voor wie er echt niet uitkomt."

In deze redenen om in te zetten op begrijpelijkheid van brieven, die in het programmaplan worden geformuleerd, zien we elementen terug van de overkoepelende strategische doelstelling, de vier tussendoelen en de vijf basisprincipes voor de inzet van dienstverlening.

2.1.4 Wet- en regelgeving

De Belastingdienst is niet volledig vrij in de keuze om brieven te versturen, maar is gebonden aan de betreffende wet- en regelgeving. Artikel 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijven voor dat besluiten, bijvoorbeeld over hoeveel belasting iemand moet betalen, per post bekend moeten worden gemaakt. In de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst is vervolgens vastgelegd welke zaken digitaal mogen worden verstuurd en welke zaken (ook) per post moeten worden verstuurd.⁹ De lijst die (ook) per post moet worden verstuurd is omvangrijk: voor heel veel belastingmiddelen en processen is het voor de Belastingdienst verplicht om per brief te communiceren.

Op 1 januari 2026 gaat de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (MEBV) in. Deze wet geeft burgers en bedrijven het recht om al hun zaken met de overheid digitaal af te handelen. Burgers en bedrijven mogen vanaf die datum dus kiezen om alleen nog maar digitaal zaken te doen met de Belastingdienst. In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreider in op de digitalisering van brieven.

2.2 Conclusies

Op basis van het bovenstaande trekken we enkele conclusies:

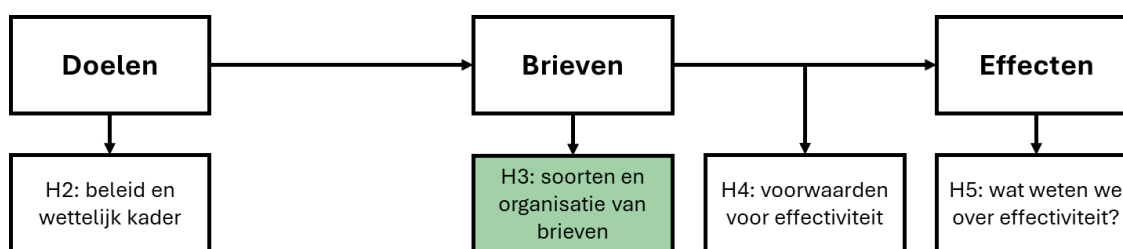
1. De Belastingdienst heeft overkoepelende doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd voor het geheel aan dienstverlening. Brieven zijn een onderdeel van de dienstverlening en de overkoepelende doelen en uitgangspunten zijn daarom ook het referentiepunt voor de vraag van de effectiviteit van brieven.
2. Er is geen specifiek beleid over de inzet van brieven, en hoe brieven zich verhouden tot andere vormen van dienstverlening. De vraag 'waarom kiezen we voor een brief' komt niet aan de orde in de beleidsstukken. Wel is er een wettelijk kader waaruit blijkt dat veel brieven verplicht zijn.

⁹ Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037127/2025-01-01>.

“[Een brief moet] zo goed mogelijk toegesneden zijn op het betoog, de tijd en de geadresseerde; en is ernstig in geval van gewichtige zaken, keurig in geval van gewone zaken, elegant en gevat bij kleine zaken, vurig en bevolgen in geval van een vermaning, en verzachtend en vriendelijk bij troost.”¹⁰

3. Soorten en organisatie van brieven

In dit hoofdstuk zoomen we in op de brieven die de Belastingdienst verstuurt. We kijken eerst naar welke verschillende soorten brieven er zijn, en hoeveel brieven van welke soort. Vervolgens kijken we naar het interne proces: wie is er verantwoordelijk, en hoe is het brievenproces georganiseerd?



3.1 Bevindingen

3.1.1 Soorten brieven en aantallen

In 2024 werden er in totaal naar schatting 119 miljoen brieven verstuurd door de Belastingdienst (exclusief Toeslagen en de Douane). Het belangrijkste onderscheid in soorten brieven is wellicht dat tussen massale brieven, kantoorbrieven en eenmalige mailings.¹¹

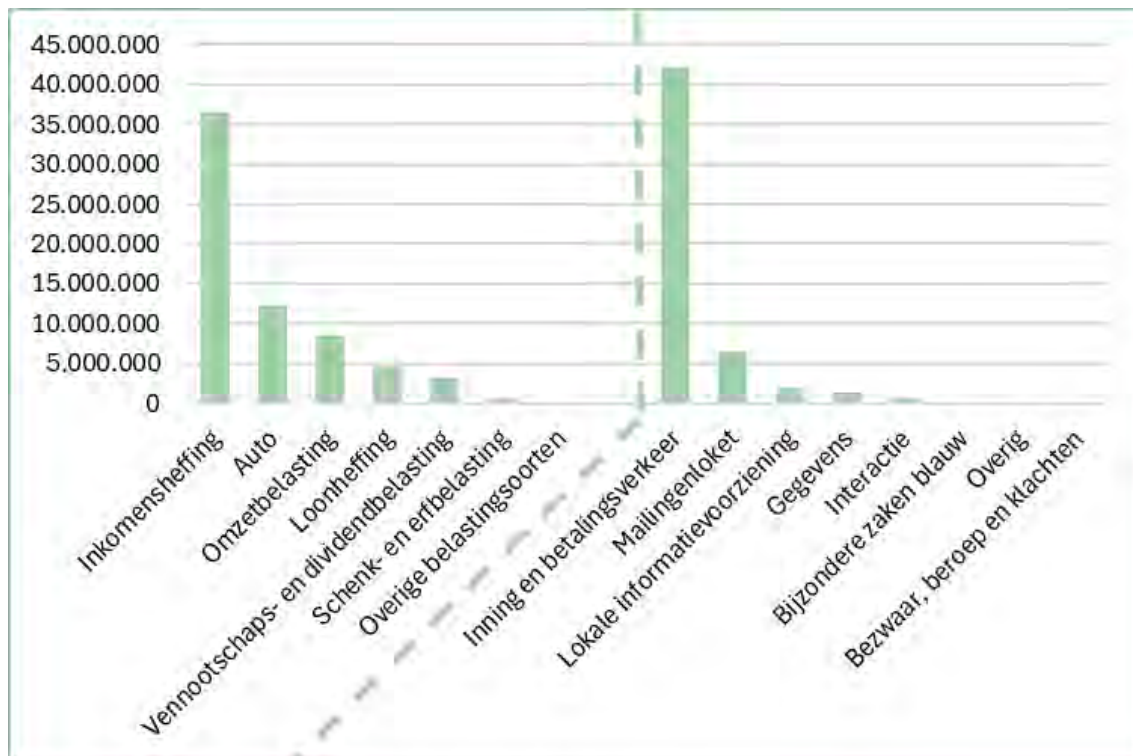
1. Massale brieven, ook wel systeembrieven genoemd, zijn brieven die op gezette momenten in het jaar worden verstuurd aan grote groepen mensen of bedrijven. Deze brieven worden nu gemaakt en verstuurd via speciale programma's zoals MKM1, CAV, DOS/DOC1 en MKM2.
2. Kantoorbrieven, ook wel kennisintensieve brieven of individuele brieven genoemd, gaan over individuele gevallen en worden per brief door een medewerker opgesteld. Deze kennisintensieve brieven vallen voorlopig uiteen in twee soorten:
 - Brieven die via het programma GDC (Generieke Document Creatie) worden gemaakt en verstuurd. In GDC staan vaste tekstblokken waar de auteur gebruik van kan maken. De auteur stelt een brief op door tekstblokken te combineren. De brief wordt vervolgens centraal geprint en verstuurd en wordt ook automatisch gearchiveerd. (GDC is momenteel in ontwikkeling en niet volledig operationeel; zie paragraaf 3.1.2 voor meer informatie).

¹⁰ Erasmus, in zijn gids voor het schrijven van brieven, geciteerd in Simon Garfield, Ode aan de brief, blz 113.

¹¹ Hierbij merken we op dat niet iedereen dezelfde definities gebruikt. Het onderscheid tussen massale brieven en kantoorbrieven is dan ook niet haarscherp te trekken. Toch heeft iedereen wel ongeveer een beeld van het verschil tussen deze verschillende soorten brieven.

- Brieven die medewerkers zelf in een tekstverwerkersprogramma maken, zelf printen en van een adres voorzien en zelf versturen. Medewerkers moeten deze ook zelf handmatig archiveren.
- 3. Eenmalige mailings zijn brieven die via het 'mailingenloket' worden verstuurd. Dit is een flexibel programma, bedoeld om eenmalige mailings te versturen waar haast bij is geboden en/of die niet waren voorzien. Het gaat dan bijvoorbeeld om herstelacties na gemaakte fouten. We horen dat het mailingenloket momenteel ook wel voor brieven wordt gebruikt die eigenlijk 'massaal' zijn. Maar omdat de systemen waarin massale brieven worden verstuurd soms star zijn wordt wel eens uitgeweken naar het meer flexibele mailingenloket.

Figuur 1. Aantallen brieven voor verschillende belastingsoorten en overige ketens. Jaar: 2024.

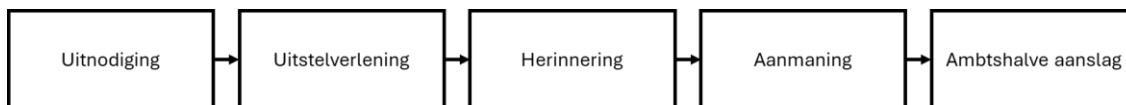


De grafiek hierboven laat zien hoeveel brieven er vanuit de verschillende ketens worden verstuurd.¹² Een aantal ketens valt samen met de specifieke soorten belasting; deze staan links van de stippellijn. De staven rechts van de stippellijn tonen de ketens die overkoepelende processen uitvoeren (zoals inning en betalingsverkeer). Ook de eenmalige mailings van het mailingenloket staan in het rechter deel van de grafiek. Die cijfers zijn echter niet helemaal zuiver, want de cijfers van de andere kolommen kunnen ook brieven bevatten die via het mailingenloket zijn verstuurd.¹³

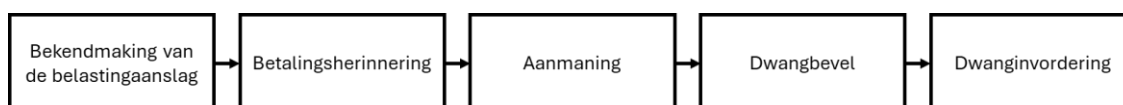
¹² De cijfers zijn gebaseerd op de "productiecijfers mededelen 2024" en op de "postregistratie mailingenloket (IPPS) 2024".

¹³ Onder 'interactie' in de rechtergrafiek vallen ook ruim 500.000 berichten die naar de berichtenbox zijn gestuurd. Dit zijn dus geen fysieke brieven.

Ook enkele andere bronnen bevatten cijfers. Uit een rapportage van Blauw Research blijkt bijvoorbeeld dat de Belastingdienst de uitnodiging voor het doen van aangifte inkomstenbelasting jaarlijks naar circa acht miljoen burgers verstuurt.¹⁴ Op deze uitnodiging volgen, afhankelijk van de acties van de geadresseerde, vervolgbrieven die aan kleinere aantallen worden gestuurd.



De serie voor het bekendmaken van de belastingaanslag en het vragen om betaling van de belastingschuld ziet er vervolgens als volgt uit, op basis van een rapport van de Belastingdienst over het bereiken van moeilijk bereikbare doelgroepen.¹⁵



Uit een ander rapport specifiek over dwangbevelen blijkt dat jaarlijks circa 2,2 miljoen dwangbevelen worden verstuurd, aan in totaal circa 700.000 mensen.¹⁶ We zien dat brieven op deze manier ook kunnen worden gepositioneerd als onderdeel van een 'serie'.

3.1.2 Het brievenproces: organisatie en ontwikkelingen

In de gesprekken die we voerden ging het vaak ook over de wijze waarop het brievenproces is georganiseerd, en welke ontwikkelingen hierin gaande zijn. Deze paragraaf bevat de opbrengsten van die gesprekken. De opbrengsten zijn gestructureerd aan de hand van vier vragen.

Wie kiest ervoor om een brief te sturen, en hoe komt een brief tot stand?

- Wie er in eerste instantie voor kiest om, als daar aanleiding voor is, al dan niet een brief te sturen, is niet duidelijk. Wanneer we hiernaar vragen krijgen we als antwoord soms dat de ketens hiervoor verantwoordelijk zijn, of speciale programma's (zoals rondom Box 3), of dat de IV-architecten deze keuzes in de praktijk maken. Ook hebben we gehoord dat er bij KI&S 'kanaal- en ketenregisseurs' zijn die deze keuzes maken. In veel gevallen zijn het standaard processen, met brieven die elk jaar worden verstuurd en waarvan een groot deel verplicht is.
- Er zijn in totaal tien 'activiteitengroepen'; zij zijn ervoor verantwoordelijk dat de brieven correct zijn (er wordt hier vaak gesproken over 'fiscaal correct'). Deze activiteitengroepen bestaan doorgaans uit enkele leden, en de voorzitter van de activiteitengroep is gemandateerd om de brieven goed te keuren. Soms zijn er behalve de voorzitter ook één of enkele documenthouders, die elk een deel van de brieven up-to-date houden. Deze activiteitengroepen beheren ook delen van de website, en zorgen ervoor dat informatie die in de brieven wordt gedeeld overeenkomt met informatie die op de website staat.
- Ook zijn er redacteurs, die zich specifiek bezig houden met de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de brieven. Deze redacteurs staan op enige afstand van de activiteitengroepen, en de mate waarin ze samenwerken lijkt van geval tot geval te verschillen. Redacteurs hebben richtlijnen (voor bijvoorbeeld huisstijl, en *tone of voice*) als leidraad voor hun werk.
- In het hele proces, van de keuze voor het al dan niet schrijven van een brief tot het schrijven, adresseren en opsturen, spelen IT-systemen een prominente rol. Veel brieven worden jaarlijks verstuurd. Deze brieven staan geprogrammeerd in systemen. Rigiditeit van systemen wordt gezien als een belangrijk obstakel voor het doorvoeren van verbeteringen in brieven.

Hoe komt een brief bij de ontvanger terecht?

¹⁴ IH Brieven. Rapportage Blauw Research. April 2024, blz 4.

¹⁵ Jitske van Popering-Verkerk en Iris Casteren van Cattenburch, Gezien en bereikbaar. Verslag van een ontwerpproces over de bekendmaking van belastingaanslagen (juni 2024), blz 12.

¹⁶ Garage de Bedoeling: Help, een dwangbevel! Juni 2024. De cijfers gingen over het jaar 2022.

- Vooral nog worden alle brieven geprint en aangeboden bij Post NL. Massale brieven en eenmalige mailings worden sowieso bij de printstraat geprint. De printstraat in Apeldoorn krijgt 22 duizend opdrachten per jaar. Er komen volgens de printstraat jaarlijks niet meer brieven of printopdrachten bij, maar het afgelopen jaar kwamen er wel 56 miljoen pagina's bij. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat acceptgiro's zijn afgeschaft: de betaalinstructie die daarvoor in de plaats kwam kost een extra pagina. Per brief kost de productie ongeveer 7 cent en de bezorging 28,5 cent.¹⁷ Bij spoedpost (zoals voor een dwangbevel) kost de bezorging 56 cent per enveloppe.
- Het feit dat de brieven door verschillende systemen worden gegenereerd resulteert er ook in dat ze er op details anders uitzien. De adressen zijn bijvoorbeeld anders uitgelijnd ten opzichte van de linker bovenhoek, waardoor er met elf verschillende vensterenveloppen wordt gewerkt.

Wie houdt zicht op de effectiviteit van een brief?

- We hebben in veel gesprekken gevraagd wie er uiteindelijk verantwoordelijk is voor de effectiviteit van een brief, of wie in de gaten houdt of de verstuurd brieven hun doelen bereiken. Het algemene beeld dat we krijgen is dat niemand hiervoor verantwoordelijk is. We hebben nog niemand zelf gesproken die aangeeft hiervoor verantwoordelijk te zijn. Wél is er doorgaans een 'eigenaar' van een brief geregistreerd. Vaak is dit een voorzitter van een 'activiteitengroep'. Voorzitters van de activiteitengroep controleren wél of een brief fiscaal correct is, maar hebben niet als taak om bij te houden in welke mate de brieven hun doelen bereiken.
- De eigenaren van brieven weten over het algemeen wél hoeveel verschillende brieven ze in beheer hebben en hoeveel brieven ze versturen, maar er is geen duidelijk overzicht van hoeveel brieven de burgers en ondernemers ontvangen en of deze brieven de gewenste effecten sorteren.

Welke ontwikkelingen zijn er in de organisatie van brieven?

- Er is een ontwikkeling gaande van decentraal naar het centraal verzenden en archiveren van kantoorbrieven. Zoals het proces bij kantoorbrieven nu nog vaak gaat: de medewerker maakt een brief, print deze uit, scant hem in om te archiveren, stopt hem in een envelop, brengt hem naar de postkamer. Dit is dus 'decentraal'. Het is de bedoeling dat de komende tijd ook alle kantoorbrieven 'centraal' worden gearchiveerd en verstuurd. Medewerkers stellen de brief dan op in het programma GDC, waarin tekstblokken vooraf zijn vastgesteld en gecheckt door de activiteitengroepen. De medewerker kiest welke tekstblokken in de brief moeten komen. De brief wordt vervolgens in de printstraat geprint en gepost, en automatisch gearchiveerd. Dit is efficiënter en gemakkelijker en mogelijk leidt het tot minder fouten en betere brieven. Maar er wordt ook een risico gesignaleerd: de brief wordt niet meer door de opsteller uitgeprint en dus ook niet gecontroleerd op onvoorziene fouten.¹⁸ Bij de printstraat werden GDC-brieven daarom tot voor kort met de hand ingepakt, om duidelijke fouten eruit te halen. Nu de schaal van GDC-brieven groter wordt kan de printstraat dit niet meer doen: in het jaar 2024 zijn via GDC circa 50 duizend brieven verstuurd, in 2025 worden dat er naar verwachting 3 miljoen.
- Een beperkt deel van alle brieven wordt momenteel, behalve dat ze wordt uitgeprint en thuis bezorgd, ook digitaal verstuurd. Dat gaat via de berichtenbox van Mijn Overheid. Voor burgers betreft het alleen brieven rondom inkomstenbelasting, en brieven met betrekking tot privégebruik en uitzonderlijk zakelijk gebruik van bedrijfsauto's.¹⁹ De keuze om brieven al dan niet ook digitaal te sturen ligt bij de 'belastingmiddelen'.
- De komende jaren komen er veranderingen aan met de Modernisering Elektronisch Berichtenverkeer (MEBV) en de daarbij horende Keuzeregeling berichtenverkeer met

¹⁷ Dit was tot en met de zomer 2025. Vanaf 1 september 2025 zijn de kosten gestegen als gevolg van een nieuw contract met PostNL.

¹⁸ Hoewel er wel een blokkerende of niet blokkerende outputcontrole kan worden aangezet zodat brieven nog wel tijdelijk worden gecontroleerd, of middels een steekproef. Ook wordt er gewerkt om een functionaliteit voor 4-ogen principe in te bouwen.

¹⁹ De brieven rondom Toeslagen gaan ook digitaal, maar Toeslagen valt buiten dit onderzoek.

Belastingdienst (KEBV). Zoals gezegd krijgen burgers en bedrijven vanaf 1 januari 2026 de keuze hoe zij willen communiceren met overheidsorganisaties, waaronder de Belastingdienst: digitaal, per post of beide. Binnen de Belastingdienst is het Programma Keuze Digitaal ermee belast om de digitale infrastructuur in te richten om dit mogelijk te maken. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat momenteel de oude systemen, zoals MKM1, CAV, DOS/DOC1, worden uitgefaseerd. Alle massale brieven worden overgeheveld naar een nieuw systeem: MKM2. Het ligt voor de hand om te verwachten dat, zodra deze keuzeregeling geldt, het aantal geprinte brieven af zal nemen omdat een deel van de mensen zal kiezen voor digitale communicatie. Tot 2030 wordt echter nog een toename van geprinte brieven voorzien, mede als gevolg van de herstelacties voor Box 3 waarvoor in totaal 18 miljoen brieven geprint moeten worden.

3.2 Conclusies

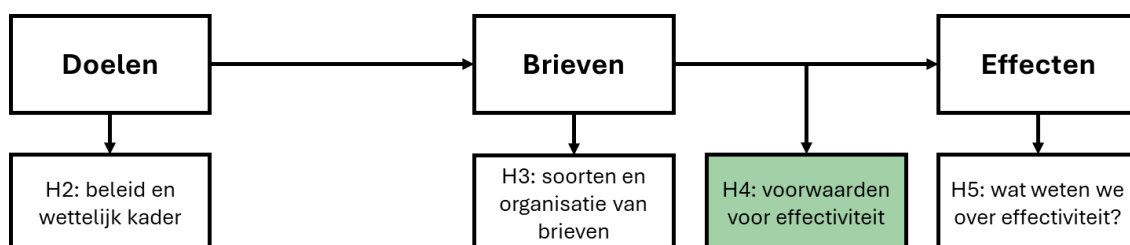
Op basis van het bovenstaande trekken we enkele conclusies:

1. Er werden afgelopen jaar circa 119 miljoen brieven verstuurd. Er zijn ontwikkelingen gaande die de aard en omvang van het brievenverkeer tussen nu en 2030 drastisch zouden kunnen veranderen: de invoering van de MEBV en KEBV, en de bijbehorende digitalisering van brieven. Toch is de verwachting is dat dit op de korte en middellange termijn geen wezenlijke omwenteling zal betekenen. De komende jaren zal het aantal brieven naar verwachting toenemen, mede door de herstelacties Box 3. Digitalisering zal naar verwachting ook toenemen, maar digitale communicatie zal niet wezenlijk verschillen van communicatie per post; het gaat vooral om andere manier van *postbezorging*.
2. Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de fiscale correctheid van brieven: de voorzitters van de tien activiteitengroepen. Zij zorgen ervoor dat de brieven die de deur uitgaan fiscaal gezien kloppen. Alle massale brieven die de deur uitgaan worden door de voorzitters van de activiteitengroepen gefiatteerd.
3. Het is daarentegen niet duidelijk wie uiteindelijk in de gaten houdt of brieven ook daadwerkelijk *effectief* zijn, dat wil zeggen, of ze zo goed mogelijk bijdragen aan het bereiken van de strategische doelen van de Belastingdienst zoals in het vorige hoofdstuk geresumeerd. Op dit punt lijkt sturing te ontbreken.

“[...] dat er geen enkele slechte wil school in het feit dat ik alle post negeerde, waaronder uiteraard herhaalde aanmaningen tot het betalen van achterstallige belastingen.”²⁰

4. Voorwaarden voor effectiviteit

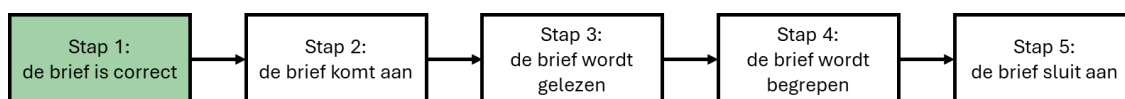
Op basis van gesprekken en analyse identificeren we vijf voorwaarden voor effectiviteit: de brief is correct, de brief komt aan, de brief wordt gelezen, de brief wordt begrepen en de brief sluit aan. In dit hoofdstuk werken we deze voorwaarden uit en vragen we ons per voorwaarde af: in welke mate voldoen brieven van de Belastingdienst aan deze voorwaarde?



4.1 Bevindingen

Op basis van gesprekken en analyse ontstaat er een eenvoudig denkkader over voorwaarden voor effectiviteit. Wil een brief effectief zijn, dan moet tenminste aan vijf voorwaarden worden voldaan: de brief dient correct te zijn, de brief dient aan te komen, de brief dient te worden gelezen, de brief dient te worden begrepen, en de brief dient aan te sluiten bij de situatie van de ontvanger. Hieronder lopen we deze vijf stappen langs.

Stap 1: de brief is correct



Wil een brief effectief zijn, dan dient deze allereerst correct te zijn. Dat bestaat op zijn beurt weer uit twee componenten: bepalen wie de brief moet ontvangen, en welke inhoud in de brief dient te staan. Indien deze twee componenten correct zijn (de juiste mensen krijgen de juiste brief) dan wordt daarmee vaak al aan de wettelijke verplichting voldaan.

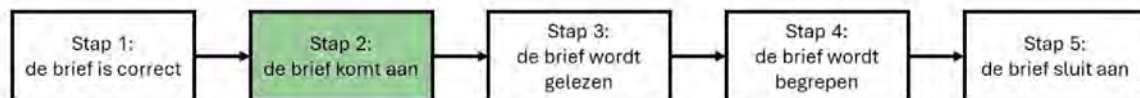
Voor massale brieven geldt dat er altijd een outputcontrole is. Dat wil zeggen: nadat de brief is opgesteld en klaar is om geprint en verzonden te worden, vindt er controle plaats. In het nieuwe systeem MKM2 zit de outputcontrole 'aan de voorkant', voordat de brief naar de printstraat wordt

²⁰ Dimitri Verhulst, In weerwil van de woorden, Uitgeverij Pluim, 2021. Blz 11-12.

gestuurd. Voor brieven uit oudere systemen geldt dat de brief eerst geprint wordt, en daarna wordt gecontroleerd.

Ondanks deze controle sluipen er wel eens fouten in deze massale brieven. Wanneer dat gebeurt dan komt dat aan het licht doordat mensen de Belastingtelefoon bellen. Vervolgens wordt dat teruggekoppeld naar de ketens en wordt dit geregistreerd als een 'damage'. *Damages* ontstaan naar verluid vooral door foute berekeningen in de software, waardoor verkeerde bedragen in de brieven komen. Afgelopen jaar (2024) zijn circa 47 *damages* geregistreerd. Echter, een *damage* kan ook over iets anders gaan dan brieven, bijvoorbeeld als de Belastingtelefoon of DigiD niet bereikbaar zijn. Er zijn geen cijfers beschikbaar over hoeveel van de 47 *damages* over brieven gingen. Anderzijds kunnen er ook fouten optreden die niet als damage worden geregistreerd.

Stap 2: de brief komt aan



Niet alle brieven komen bij de juiste ontvanger aan. Hieraan kunnen drie redenen ten grondslag liggen:

- Er zijn geen correcte adressen bekend. De Belastingdienst is hiervoor afhankelijk van derden: voor burgers gebruikt de Belastingdienst de Basisregistratie Personen (BRP), voor ondernemers gebruikt men informatie van de Kamer van Koophandel. Soms ontbreekt deugdelijke adresinformatie. De groep mensen van wie geen adres beschikbaar is wordt geclassificeerd als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW).²¹ Brieven voor deze mensen worden niet geprint maar in een wachtrij gezet. In de systemen van de Belastingdienst wordt dit geregistreerd als ware de brief wél verzonden, terwijl dat in werkelijkheid niet zo is.²²
- Momenteel komen 800.000 stukken per jaar 'onbestelbaar retour' (OBR; circa 0,6% van het totaal aantal poststukken). Deze stukken waren dus in theorie wel van correcte adresinformatie voorzien, maar konden niet worden bezorgd of worden bewust ongeopend retour gestuurd door de ontvangers. Er is momenteel geen informatie over wat, wanneer, van wie en waarom stukken retour komen.²³ Mede daarom is een programma OBR opgezet, met als doel het aantal OBR-stukken te reduceren. Nevendoelen zijn onder andere om meer zicht te krijgen op welke stukken retour komen, zodat daar beter op gehandeld kan worden.
- Brieven worden voorzien van correcte adresinformatie en komen niet onbestelbaar retour, maar worden desondanks toch niet ontvangen door de burger. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren doordat ze ergens in het proces kwijt raken. De Nationale Ombudsman heeft hier onlangs een brief over geschreven, omdat het een groot aantal klachten had ontvangen van burgers. Uit de klachten bleek dat brieven soms te laat of in het geheel niet aankomen, en dat klachten hierover niet worden gehoord: de instanties en de postbezorging (PostNL) nemen geen verantwoordelijkheid en de gevolgen zijn voor rekening van de burger.²⁴ De omvang van de problematiek bij de Belastingdienst is niet duidelijk.

²¹ Gezien en bereikbaar. Verslag van een ontwerpproces over de bekendmaking van belastingaanslagen. 24 juni 2024, blz 6. Hierin staat ook, op basis van CBS-informatie, dat een groot deel van personen waarvan geen adresinformatie bekend is, mensen zijn met een migratieachtergrond waarvan wordt vermoed dat ze naar hun land van herkomst zijn terug gegaan. Een kleinere groep woont wel in Nederland maar staat nergens ingeschreven.

²² Gesprek Persoonsgegevens 7 april 2025

²³ Programmaplan OBR, 4 oktober 2024. Er zouden in het verleden al wel steekproeven zijn gedaan, waaruit zou zijn gebleken dat bij de retourgekomen post onevenredig veel brieven over innen en betalen zitten. Hieruit zou je kunnen afleiden dat mensen deze brieven bewust ongeopend retourneren. We hebben nog een lead van een respondent die hier meer over zou kunnen vertellen Persoonsgegevens

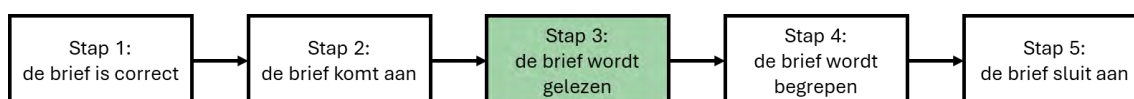
²⁴ Brief van 1 maart 2025, geraadpleegd op:

<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2025/nationale-ombudsman-slaat-alarm-over-gebrekkige-postbezorging-door-de>.

In het rapport "Gezien en bereikbaar" is verder uitgewerkt welke groepen moeilijk bereikbaar zijn voor de Belastingdienst.²⁵ De groepen die in dat rapport zijn onderscheiden staan in de tabel hieronder. Het feit dat deze groepen als 'moeilijk bereikbaar' worden gezien betekent overigens niet dat alle post voor deze groepen niet aankomt.

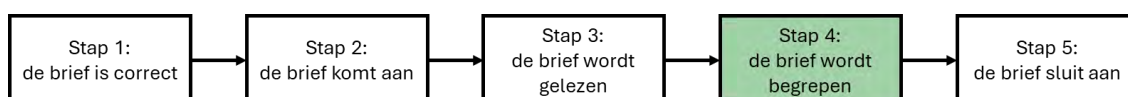
Problematiek	Belangrijkste doelgroepen
Bewust/onbewust onbereikbaar	Fouten bij inschrijving Geëmigreerden Langdurig op reis Overbrugging tussen twee adressen Tijdelijk verblijf in instelling of inrichting
Niet bereikbaar 'willen' zijn	Adresfraude burgers Adresfraude ondernemers natuurlijk persoon
Niet bereikbaar 'kunnen' zijn	Huiselijk geweld Daklozen

Stap 3: de brief wordt gelezen



De volgende stap is dat de ontvanger de brief überhaupt leest. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom iemand de brief wél ontvangt maar toch niet leest. We kunnen bijvoorbeeld denken aan mensen die analfabeet zijn of laaggeletterd, en die er daardoor niet aan durven beginnen om de brief te lezen.²⁶ Of we kunnen denken aan mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn. Tot slot kunnen mensen simpelweg hun post soms niet openen, als gevolg van situationele stress of andere redenen.²⁷ Over de omvang van deze groep hebben we geen cijfers.

Stap 4: de brief wordt begrepen



Als dit allemaal is gebeurd - de brief is correct, hij is aangekomen en hij wordt gelezen - is de volgende stap dat hij ook daadwerkelijk wordt begrepen.

De afgelopen jaren is een aantal kwalitatieve onderzoeken gedaan naar de begrijpelijkheid van brieven. **Bijlage 2** bevat een overzicht en korte samenvatting van de onderzoeken die wij voor dit onderzoek hebben geraadpleegd. De belangrijkste inzichten uit deze onderzoeken:

- De onderzoeken die we hebben gelezen richten zich voornamelijk op de begrijpelijkheid van brieven: wordt de boodschap begrepen en weten belastingplichtigen wat ze moeten doen?
- De meeste onderzoeken richten zich op één specifieke brief of proces, waarbij soms bijzondere aandacht uitgaat naar 'moeilijke' doelgroepen, zoals 'verzuimers'. Het gaat om massale brieven, brieven voor ondernemers en burgers, en om specifieke vraagstukken.

²⁵ Gezien en bereikbaar, blz 7 t/m 11.

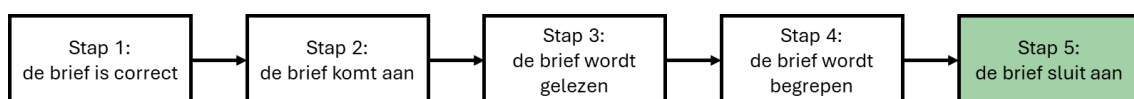
²⁶ Volgens Stichting Lezen en Schrijven, dat zich baseert op cijfers van de Algemene Rekenkamer uit 2016, zijn er circa 1,9 miljoen mensen van 16 jaar en ouder die moeite hebben met taal.

²⁷ Toevallig zijn er de afgelopen jaren twee Nederlandstalige romans geschreven over dit fenomeen: In weerwil van de woorden, van Dimitri Verhulst, en Het boek ont, van Anton Valens.

- Het perspectief van deze onderzoeken is doorgaans het verbeteren van de dienstverlening en het vergroten van de klantgerichtheid. Het zijn vaak kwalitatieve, ‘begrijpende’ onderzoeken.
- Uit de onderzoeken komt duidelijk naar voren wat er gebeurt als brieven niet begrijpelijk zijn: mensen voelen zich dom, boos, gestrest, raken in paniek en schamen zich. Dit heeft invloed op het beeld dat ze van de Belastingdienst hebben: een onbereikbare en niet-competente organisatie, een tegenstander, vanuit wantrouwen. Deze emoties leiden vaak tot ontwijkend gedrag, zoals het niet doen van aangifte of het niet leveren van benodigde informatie. Uiteindelijk kunnen ontvangers hierdoor brieven negeren, boetes krijgen, of zelfs een dwangbevel ontvangen.
- Wanneer de brieven wel begrijpelijk zijn, is er niet alleen sprake van effectieve informatieoverdracht en een duidelijk handelingsperspectief, maar voelen mensen zich begrepen en serieus genomen. Mensen begrijpen de informatie, weten wat ze moeten doen, en ervaren controle over hun situatie. De beeldvorming over de Belastingdienst verbetert en de organisatie wordt gezien als klantgericht en competent.
- De onderzoeken geven vaak concrete adviezen over de inhoud, opzet of vormgeving van een brief. Algemene lessen zijn:
 - Werk met visualisaties, video uitleg, checklists/beslisbomen, instructies, veelgestelde vragen.
 - Gebruik positieve, zakelijke, niet-verwijtende toon, erken weerstand of eerder gebrek aan communicatie, geef inspraak.
 - Geef duidelijke contactinformatie, in brieven en in formulieren
 - Informeer tijdig, geef inzicht in persoonlijke situatie van ontvanger
 - Soms zijn méér brieven beter dan minder, bijv. het versturen van een aankondiging kan helpen.
 - Werk, waar nodig, met proactieve contactbelofte in aanvulling op de brief. M.a.w.: biedt persoonlijke afspraak thuis, aan de balie of telefonisch aan, communiceer hier duidelijk over.
 - Maak handelen makkelijk: informatie digitaal aanleveren, biedt persoonlijke begeleiding waar nodig.

Op basis van de onderzoeken die zijn uitgevoerd naar individuele brieven, en op basis van de gesprekken die we voor dit onderzoek hebben gevoerd, ontstaat het beeld dat men binnen de Belastingdienst over het algemeen vrij goed weet wat het betekent om een ‘goede brief’ te schrijven. Tegelijkertijd horen we dat er voor de implementatie van deze inzichten grote obstakels liggen in de technische sfeer: systemen die moeilijk zijn aan te passen, gebrek aan ICT capaciteit voor aanpassingen etc.

Stap 5: de brief sluit aan



Tot slot speelt er mogelijk nog een voorwaarde die subjectiever van aard is: om effectief te zijn dient de brief aan te sluiten op de omstandigheden en verwachtingen van de ontvanger. Een effectieve brief is dus ook een kwestie van timing: de juiste brief op het verkeerde moment zal minder effectief zijn. Dit perspectief vereist een zeker inzicht in de omstandigheden en voorkeuren van burgers en bedrijven. Het sluit ook aan bij de centrale ambitie die de Belastingdienst heeft geformuleerd voor haar dienstverlening, namelijk om de leefwereld van burgers en ondernemers als vertrekpunt te nemen bij de dienstverlening.

We hebben enkele specifieke onderzoeken opgestuurd gekregen die diep ingaan op de oorzaken van bijv. aangifteverzuim, betalingsachterstanden e.d. In deze onderzoeken zitten aanknopingspunten om

iets over de passendheid van de brieven te zeggen, bijvoorbeeld het onderzoek naar de oorzaken van aangifteverzuim inkomstenbelasting.²⁸ Deze onderzoeken geven inzicht in de achtergronden van aangifteverzuim, op basis van een gedragsmodel dat uitgaat van capaciteit, motivatie en gelegenheid om aangifte te doen. Het onderzoek laat zien dat gebrek aan kennis en vaardigheden in combinatie met omstandigheden (life events, schulden etc.) kunnen zorgen voor opstapeling van problemen. Het gaat dan dus zowel om persoonlijke kenmerken (kennis, opleiding etc.) als om omstandigheden zoals scheiding, ziekte, ontslag etc. Als er hierdoor sprake is van een complexe context, kan het snel gebeuren dat mensen het niet meer aankunnen: vanuit verschillende kanten ontvangen zij post waar zij iets mee moeten, maar waar ze geen cognitieve capaciteit, motivatie of gelegenheid voor hebben. Hun leven loopt uit de pas met 'het systeem', en dat wordt steeds erger. Uit deze onderzoeken blijkt dat de kans hierop extra groot is bij enkele specifieke groepen zoals jonge en startende ondernemers, jongvolwassenen, laaggeletterden en ouderen.

Op basis van de onderzoeken is niet hard te maken *dat* brieven voor bepaalde groepen niet het juiste middel zijn, maar ze nopen er wel toe om de vraag te stellen *of* brieven in specifieke situaties bij specifieke doelgroepen wel het juiste middel zijn. Deze laatste vraag - moeten we deze mensen eigenlijk wel een brief sturen? - wordt niet expliciet gesteld.

Uit de gesprekken die we voerden maken we op dat een goed overzicht van de brieven die burgers en ondernemers *ontvangen* ontbreekt. Er is vooral overzicht over wat de Belastingdienst *verzendt*. Onder andere door schotten binnen de Belastingdienst (dat wil zeggen: strikte scheiding tussen de processen van verschillende organisatieonderdelen, elk vastgelegd in eigen systemen die niet of moeilijk met elkaar kunnen communiceren) kunnen voor burgers en ondernemers onlogische situaties ontstaan. Een probleem waar meermaals naar wordt verwezen is dat door de scheiding tussen de ketens 'heffing' en 'inning' invordering soms wordt opgestart voordat burgers een besluit krijgen meegedeeld. Ze krijgen dus bijvoorbeeld eerst de betaal instructie, en pas daarna de brief waarin wordt verteld dat hun bezwaar is afgewezen. Hoe vaak dit soort onlogische situaties voorkomt is niet bekend.

4.2 Conclusies

Op basis van het bovenstaande trekken we enkele conclusies:

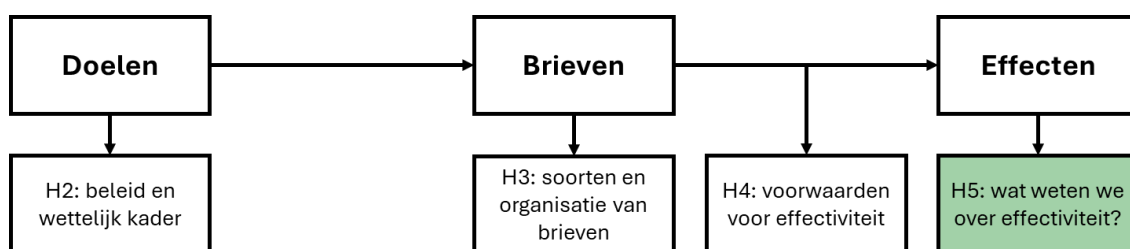
1. Er is de afgelopen jaren veel kennis opgebouwd over wat het betekent om een 'goede brief' te schrijven. De mate waarin deze kennis momenteel wordt toegepast, en hoeveel van de verstuurde brieven worden begrepen en hoeveel niet, is met de huidige informatie niet te zeggen. Het eindrapport van het programma Begrijpelijke Brieven, dat bij het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar is, werpt hier mogelijk meer licht op.
2. Het beeld dat uit alle onderzoeken rondom begrijpelijkheid ontstaat, is dat voor een aantal groepen burgers en ondernemers brieven niet effectief zijn. Zij ontvangen de post niet, openen de envelop niet, begrijpen de brief niet en/of voeren de gevraagde actie niet uit. Het schrijven van goede brieven is daar weliswaar zeer belangrijk, maar niet voldoende. Het gaat om mensen die problemen hebben op meerdere vlakken.
3. De houding van de Belastingdienst ten aanzien van brieven kan worden gekenschetst als hoofdzakelijk 'procesgedreven'. Men neemt de huidige brieven en processen onder de loep, en acteert om fouten uit de brieven en processen te halen en de brieven begrijpelijker te maken. Daarbij wordt dan incidenteel ook dieper kwalitatief onderzoek gedaan naar de beleving van ontvangers. Maar over het algemeen ontbreekt een helder overzicht van wat burgers en bedrijven ontvangen aan post van de Belastingdienst, en in welke mate dit passend is vanuit het oogpunt van de ontvanger.

²⁸ Oorzaken aangifteverzuim inkomstenbelasting, Blauw, 2022.

"De eerste zorg van de schrijver is natuurlijk dat hij zich realiseert aan wie zijn brief gericht is; dan kunnen we besluiten wat we willen zeggen en hoe we het willen zeggen."²⁹

5. Effectiviteit van brieven

In dit hoofdstuk beschrijven we wat er bekend is over de effectiviteit van de brieven die de Belastingdienst verstuurt.



5.1 Bevindingen

5.1.1 Perspectieven op effectiviteit

Om uitspraken te kunnen doen over effectiviteit is het van belang om een helder beeld te hebben van wat er met de brieven wordt beoogd: de doelen van de brieven. Tijdens gesprekken leek soms een tegenstelling te worden voorgesteld tussen twee manieren van kijken naar effectiviteit: aan de ene kant een dienstverlenende visie, en aan de andere kant een formeel-juridische visie. Er kan een spanning bestaan tussen deze twee manieren van kijken naar de doelen van brieven en communicatie in het algemeen. Je kunt er juridisch naar kijken, dan gaat het over rechten en plichten en is de belangrijkste vraag of de brieven correct zijn en tijdig worden verstuurd. Uitgangspunt van het denken is dan het wettelijk kader en de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst om de wettelijke verplichtingen uit te voeren. Je kunt er ook meer dienstverlenend naar kijken. De burger/ondernemer wordt dan het uitgangspunt. Begrijpelijkheid, toon, juiste timing en de vraag of de communicatie passend is worden dan belangrijker.

Deze perspectieven staan niet lijnrecht tegenover elkaar, en er is zeker niet altijd sprake van spanning. Maar die spanning kan er wel zijn. Hoeveel moeite moet je doen om aan te sluiten bij de belevingswereld van burgers en ondernemers? Wanneer is dit genoeg? Wat mag je van burgers en ondernemers zelf verwachten? Het lijkt erop alsof er op deze punten soms verschillend wordt gedacht door de respondenten voor dit onderzoek. Een concreet dilemma in het verlengde van deze spanning is ook: is het gewenst of niet gewenst dat mensen direct contact opnemen met de Belastingdienst (BelTel) naar aanleiding van een brief? Veel telefoontjes kan een teken zijn dat een brief niet goed/effectief is. Tegelijkertijd is het wenselijk dat een brief of formulier duidelijk maakt dat er contact gezocht kan worden, en is er een onderkenning dat niet iedereen in één keer schriftelijk geholpen kan worden.³⁰

²⁹ Petrarca, geciteerd uit Simon Garfield, blz 98.

³⁰ Overigens blijkt uit één van de onderzoeken dat het opnemen van een telefoonnummer in brieven er niet zozeer toe leidt dat mensen dan ook vaker gaan bellen, maar wél dat ze een veel beter gevoel overhouden aan de brief. Zie: Kanaalkeuzegedrag. Experimenteel onderzoek naar kanaalkeuzegedrag van burgers naar aanleiding van brieven van de Belastingdienst (GfK 2018).

Dit gezegd hebbende: de verschillende beleidsstukken die in hoofdstuk 2 zijn besproken geven wel enige houvast. Duidelijk is dat de brieven in de kern bij moeten dragen aan het bevorderen van de bereidheid tot compliance. Dat betekent dat brieven moeten leiden tot vrijwillige registraties, vrijwillige aangiftes en vrijwillige betalingen.

Wanneer we kijken naar de doelen van individuele brieven die in gesprekken en onderzoeken aan de orde kwamen, dan komen voor individuele brieven de volgende mogelijke doelen naar voren:

- Iemand informeren
- Iemand vragen informatie aan te leveren
- Iemand ertoe aanzetten te betalen
- Excuseren wanneer een fout is gemaakt

5.1.2 Leiden brieven tot de gewenste acties bij de ontvangers?

Sommige brieven hebben als doel om de ontvanger te informeren. In die gevallen is het voldoende als de ontvanger de brief begrijpt: het primaire doel is dan bereikt. Andere brieven verlangen echter dat de ontvanger actie onderneemt: de ontvanger moet bijvoorbeeld gegevens aanleveren of geld betalen. Om inzicht te hebben in de effectiviteit van brieven is het daarom belangrijk om antwoord te hebben op de vraag: leiden de brieven tot de gewenste acties bij de ontvangers?

We horen uit interviews dat er doorgaans geen gestructureerde 'feedbackloop' is die gegevens over effectiviteit van brieven terugkoppelt naar de eigenaren van die brieven. Kortom: mensen die brieven versturen hebben geen gestructureerd beeld in hoeverre die brieven hun doelen bereiken. Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen wordt er wél onderzoek gedaan naar de beleving van brieven voordat de brief wordt verstuurd, en daarbij wordt regelmatig ook gekeken naar de gedragsintentie, maar onderzoek naar de invloed van de brief op het feitelijke gedrag van ontvangers is dun gezaaid.

Op deze algemene observatie is een aantal uitzonderingen. Zo hebben we op het terrein van de inkomensheffing een aantal onderzoeken gezien die ingaan op feitelijke gedrag van mensen naar aanleiding van brieven. Deze onderzoeken vallen in twee groepen uiteen: onderzoek naar PM-brieven (pro memorie brieven: brieven die naar belastingplichtigen worden gestuurd nadat deze volgens het systeem een vermoedelijke fout hebben gemaakt in de belastingaangifte), en onderzoek naar brieven in het kader van handavingscommunicatie (HHC; die brieven proberen belastingplichtigen te stimuleren om juiste aangiftes te doen, door ze te wijzen op zaken die veel mensen fout doen of die ze zelf in het verleden mogelijk fout hebben gedaan). Enkele voorbeelden:

- een PM-brief uit 2021 aan 437 mensen die mogelijk ten onrechte vrijgesteld inkomen hadden opgegeven. 65% van de ontvangers van de brief deed daarna een nieuwe aangifte, en 95% daarvan voerde daarbij geen vrijgesteld inkomen meer op.³¹
- een PM-brief uit 2021 aan 1.745 mensen die in hun belastingaangifte 2019 mogelijk een te lage WOZ-waarde hadden opgegeven. 23% van de ontvangers van de brief deden opnieuw aangifte, en bij 67% daarvan oordeelde de Belastingdienst dat er geen risico meer was op te lage WOZ-waarde.³²
- In het proces van inkomensheffing in 2020 zijn de effecten van drie additionele HHC-brieven onderzocht: één over de afkoop van lijfrente, één over 'samen aangifte doen' en één over echtscheiding en eigen woning. In alle gevallen bleek de additionele brief een positief effect te hebben op de compliance, hoewel het effect soms klein was.³³
- In het proces van inkomensheffing in 2023 zijn de effecten van een additionele HHC-brief over de aftrek van AOW-premies onderzocht. De brief bleek een positief effect te hebben op de compliance.³⁴

³¹ Effectmeting PM-brief vrijgesteld inkomen IH 2020. In 2019 was vergelijkbaar onderzoek gedaan naar dezelfde PM-brief, met vergelijkbare resultaten.

³² Effectmeting PM-brief IH 2019 te lage WOZ waarde.

³³ Effectmeting HHC-brieven IH 2020 particulieren.

³⁴ Effectmeting HHC-brief AOV-premie IH 2023.

- In het proces van de inkomensheffing in 2023 zijn de effecten van een HHC-brief onderzocht die was gericht aan 'dubbelgepensioneerden'. Middels de brief werd getracht te stimuleren dat deze dubbelgepensioneerden vaker juist aangifte zouden doen. Er werden geen effecten aangetoond.³⁵
- Er zijn experimenten geweest met de inzet van 'contactkaartjes' bij mensen die vaker verzuimden om de aangifte voor de inkomensheffing op tijd in te dienen ('veelverzuimers'), en waarvan de Belastingdienst bovendien geen telefoonnummer had. Het contactkaartje was met name bedoeld om op laagdrempelige manier de aangifte onder de aandacht te brengen en mensen ertoe aan te zetten alsnog aangifte te doen. Daarnaast werd middels het kaartje ook de mogelijkheid onder de aandacht gebracht om contact op te nemen met de Belastingdienst voor hulp. De inzet van contactkaartjes is geëvalueerd en er werden significante effecten aangetoond.³⁶

Deze onderzoeken naar PM-brieven en naar brieven in het kader van handavingscommunicatie zijn waardevol omdat ze een direct verband leggen tussen de inspanning (de brief) en de beoogde doelen (compliance).

Ook bij kleinere belastingmiddelen, zoals erf- en schenkelastingen, is het mogelijk dat er directere terugkoppeling is waarbij eigenaren van de brieven op gestructureerde wijze op de hoogte zijn van de effecten van de brieven. Daarbij helpt ook dat er een aparte afdeling is van de Belastingtelefoon voor Nabestaanden en schenken, zodat signalen die daar binnenkomen directer kunnen worden teruggekoppeld.

5.1.3 Leiden brieven tot negatieve neveneffecten?

Daarnaast kan de redenering ten aanzien van effectiviteit ook worden omgedraaid, namelijk dat effectiviteit van brieven ook inhoudt dat ze *niet* leiden tot ongewenste acties. Wat zouden ongewenste acties kunnen zijn? Je zou daarbij bijvoorbeeld kunnen denken aan een vermijdbaar beroep op de belastingtelefoon, het indienen van bezwaar of klachten, of dat een brief negatieve gevoelens oproept bij de ontvanger of bijvoorbeeld afbreuk doet aan het imago van de Belastingdienst en/of de Rijksoverheid. Uit de onderzoeken die in het kader van het programma Begrijpelijke Brieven zijn uitgevoerd blijkt wel dat brieven vaak negatieve neveneffecten hebben: mensen raken bijvoorbeeld gefrustreerd wanneer de brieven niet helder zijn, of raken in paniek wanneer ze bestraffend worden aangesproken en er met boetes wordt gedreigd.

5.1.4 Effectiviteit van brieven in samenhang met andere dienstverlening

De onderzoeken die wij hebben gelezen gaan vaak over de begrijpelijkheid van individuele brieven. Voor zover wij kunnen beoordelen is er weinig zicht op/onderzoek gedaan naar effectiviteit van het geheel aan communicatie rondom onderwerpen of bijvoorbeeld naar series brieven. Enkele onderzoeken die in dit kader wél relevant zijn:

- Onderzoek kanaalkeuzegedrag, GfK. Voorbeeld van concreet briefonderzoek waarin de (gedrags)effecten van verschillende opmaak en inhoud van voorbeeldbrief worden onderzocht. Dit onderzoek laat zien dat contactinformatie in de brief weinig consequenties heeft voor de keuze die mensen uiteindelijk maken bij het opnemen van contact.
- Dienstverleningsmonitor particulieren en ondernemers, Motivaction. Dit is breed kwantitatief onderzoek naar tevredenheid van doelgroepen met dienstverlening. Het onderzoek laat zien dat algemene tevredenheid hoog is, dat 'brieven en berichteninbox' slechts weinig invloed hebben op (on)tevredenheid, dat de knelpunten vooral bij persoonlijke interactie liggen, en dat de dienstverlening goed scoort op de ambities overzichtelijk, betrouwbaar, respectvol en eigentijds maar slecht op de ambitie 'passend'.³⁷ Met de achterliggende data van de

³⁵ Effectmeting HHC-brief dubbelgepensioneerden IH 2023.

³⁶ Zie bijvoorbeeld de onderzoeken 'Evaluatie van de pilot 'contactkaartje richting veelverzuimers IH' van november 2023, en 'Evaluatie van de vervolgpilot 'contactkaartje versie 2.0 verzuim IH', van april 2025.

³⁷ Dienstverleningsmonitor, Q2 2024.

dienstverleningsmonitor zou waarschijnlijk nog meer informatie specifiek over brieven kunnen worden achterhaald.

5.2 Conclusies

Op basis van het bovenstaande trekken we enkele conclusies:

1. Er is al met al weinig bekend over de effectiviteit van brieven. Het wordt niet structureel bijgehouden, er is niet structureel sprake van 'feedbackloops' (waarbij bijvoorbeeld de eigenaren van brieven feedback krijgen over de mate waarin een bepaalde brief ertoe leidt dat ontvangers de Belastingtelefoon gaan bellen) en de onderzoeken waar de inzet van brieven wordt gekoppeld aan feitelijk gedrag van de ontvangers is dun gezaaid.
2. Als we redeneren vanuit de kencijfers rondom compliance, kunnen we aannemen dat brieven, als onderdeel van de communicatie van de Belastingdienst, effectief zijn. De meeste belastingen worden immers betaald. Door het gebrek aan monitoringinformatie kunnen we echter niet beoordelen *in welke mate* de brieven de compliance daadwerkelijk verhogen, of de compliance zonder bepaalde brieven net zo hoog zou zijn, en in hoeverre een aanpassing van een brief tot nog hogere compliance kan leiden. Het is ook onduidelijk over welke effectiviteitsmarges we het daarbij hebben.
3. Er kan spanning bestaan tussen een juridisch en een dienstverlenend perspectief bij de inzet van brieven. In de visie op dienstverlening van de Belastingdienst is gesteld dat de leefwereld van burgers en ondernemers het vertrekpunt dient te zijn in alles wat de Belastingdienst doet. In de praktijk lijkt fiscale wet- en regelgeving vaak het vertrekpunt te zijn. De vraag of een brief fiscaal correct is en of mensen hun belastingplicht voldoen wordt dan belangrijker dan de vraag of een brief passend is en of deze wellicht ook nog negatieve gevoelens oproept. Deze spanning komt terug in veel gesprekken die we voeren, maar we zien hem nergens op schrift onderkend.

“Toch hebben ook deze brieven een handicap: ze zijn met teveel. Dat kunnen ze elk voor zich niet helpen maar tezamen vormen ze een plaag. Ze maken door hun aantal en dagelijkse komst mensen zenuwachtig. Zo zenuwachtig dat sommige mensen door de brieven de boodschap niet meer zien. Zij benaderen hun deurmat met lood in de schoenen.”³⁸

6. Conclusies en aanbevelingen

Tot slot van dit rapport trekken we op basis van de voorgaande hoofdstukken vijf conclusies en formuleren we een aantal aanbevelingen. We sluiten daarna het rapport af met een korte reflectie op het onderzoek.

6.1 Conclusies

Er is geen overkoepelend beleid over de inzet van brieven

Er bestaat geen duidelijk overkoepelend beleid ten aanzien van de inzet van brieven. Hoe verhouden brieven in de dienstverleningsvisie van de Belastingdienst zich tot andere communicatiemiddelen, wanneer zijn brieven het geëigende middel en wanneer nemen we bijvoorbeeld persoonlijker contact op? En wanneer we brieven versturen, wat mogen we van dit middel dan precies verwachten? Wel is duidelijk dat de Belastingdienst in veel gevallen wettelijk verplicht is om een brief te sturen.

Brieven zijn *here to stay*

Het fenomeen brieven is, in ieder geval op de middellange termijn, *here to stay*. Hoewel er gedigitaliseerd wordt en er voor burgers en ondernemers een keuze aankomt of ze brieven fysiek en/of digitaal willen ontvangen, zal dit de komende jaren niet leiden tot een afname van het aantal brieven. Uitgaande van de huidige plannen zal digitalisering vooral betekenen dat brieven digitaal in plaats van op papier worden bezorgd; het zal niet een wezenlijk andere vorm van communicatie tot gevolg hebben.

Er is geen duidelijk eigenaarschap van brieven

Er bestaat weliswaar een duidelijk eigenaarschap van brieven voor zover het *fiscale correctheid* betreft - voorzitters van de activiteitengroepen zijn verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat de brieven in hun portefeuille kloppen - maar er is geen duidelijk eigenaarschap belegd van de *effectiviteitsvraag*: wie houdt er in de gaten of met de brieven die worden verstuurd ook de beoogde effecten worden bereikt? En wie trekt er aan de bel als dit niet het geval is, en als de brief dus dient te worden verbeterd of misschien achterwege kan worden gelaten? Op dit punt ontbreekt een heldere sturing.

Veel aandacht voor correct en begrijpelijk, weinig aandacht voor passend

We hebben vijf voorwaarden voor effectiviteit geïdentificeerd: de brief is correct, de brief komt aan, de brief wordt gelezen, de brief wordt begrepen en de brief is passend. We zien dat er over de gehele linie veel aandacht is voor deze voorwaarden. Dat geldt met name voor de voorwaarden dat de brief correct is, dat deze aankomt en dat deze wordt begrepen. Op het punt van de begrijpelijkheid van brieven zijn de laatste jaren veel stappen gezet. Er is veel onderzoek gedaan en ons beeld is dat er bekend is wat het betekent om een 'goede brief' te schrijven. Er is minder aandacht voor de vijfde voorwaarde voor effectiviteit, namelijk of de brief passend is. Dit is mogelijk ook de lastigste voorwaarde: het vereist een

³⁸ Stephan Steinmetz, De brievenbus van Mevrouw De Vries. Gekmakende post van onze (semi)overheid (Atlas Contact, 2013), blz 8.

grondig inzicht in de situatie van de ontvanger en vergt dat de brief daarop aansluit, zowel in timing, inhoud als toon. Deze voorwaarde sluit aan bij het centrale uitgangspunt zoals in de dienstverleningsvisie is verwoord, namelijk dat de leefwereld van burgers en ondernemers als uitgangspunt wordt gehanteerd in alles wat de Belastingdienst doet.

Er is uiteindelijk weinig zicht op de effectiviteit van brieven

Er is uiteindelijk weinig zicht op de *effectiviteit* van brieven. Zoals gezegd weet men wat een 'goede brief is' en is er verder ook, zo lijkt het op basis van dit onderzoek, aandacht voor de overige voorwaarden van effectiviteit. Maar er zijn twee belangrijke kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste is niet duidelijk in welke mate de verworven inzichten ten aanzien van begrijpelijkheid ook zijn geïmplementeerd. Ten tweede richt het onderzoek zich doorgaans op begrijpelijkheid en gedragsintenties, maar is er betrekkelijk weinig onderzoek verricht naar feitelijk gedrag. Er is geen structurele terugkoppeling van de opbrengsten van een brief aan de eigenaren van de brief, en het is onduidelijk wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de effectiviteit van een brief. Er zijn wél positieve uitzonderingen: brieven die in het kader van handhavingscommunicatie worden gestuurd, pro memoriebrieven, en ook binnen kleinere belastingmiddelen, zoals 'erf- en schenkbelasting', kan sprake zijn van een meer structureel zicht op de effectiviteit van brieven.

6.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen die we hieronder formuleren vloeien voort uit de bovengenoemde conclusies en de twee leersessies die we hebben georganiseerd. Voor deze leersessies hadden we alle leden van de werkgroep uitgenodigd die het onderzoek begeleidde, en ook alle respondenten die we voor het onderzoek hebben geïnterviewd. Iedereen had van tevoren een conceptversie van het rapport gelezen. Tijdens de sessies hebben we gezamenlijk aanbevelingen gezocht die horen bij de belangrijkste conclusies van dit onderzoek.

Beleg duidelijk eigenaarschap

Zoals we hierboven concluderen is toezicht op de feitelijke correctheid belegd bij voorzitters van de activiteitengroepen. Er is doorgaans niemand specifiek verantwoordelijk voor toezicht op effectiviteit van brieven. Hierdoor ontstaat het risico dat er brieven worden verstuurd die hun doel niet bereiken en/of tot negatieve neveneffecten leiden. Door de effectiviteit van specifieke brieven duidelijk te beleggen, krijgt dit onderwerp meer prioriteit.

Harmoniseer het werk van de activiteitengroepen

Uit de twee leersessies kwam naar voren dat de verschillende activiteitengroepen op onderdelen andere taakopvattingen en mandaten hebben. Het kan helpen om dit te harmoniseren; onderdeel van die harmonisering zou kunnen zijn om activiteitengroepen ook een rol te geven in het monitoren van effectiviteit van brieven. Mogelijk kan er iemand worden aangewezen die het werk van de verschillende activiteitengroepen coördineert, zorgt voor harmonisering en die het onderling leren faciliteert.

Blijf samen praten over kwaliteit en zoek kwaliteit in de wereld van de ontvanger

Er zijn verschillende perspectieven op effectiviteit: je kunt dit zoeken in de wereld van de wet en de uitvoerder van de wet (bv: voert de Belastingdienst haar taken uit, zijn de brieven correct?), en ook in de wereld van de ontvanger (bv: is de brief begrijpelijk, maakt de brief het makkelijk om de gevraagde acties uit te voeren, komt de brief op het juiste moment, zijn het er niet teveel, welke gevoelens maakt de brief los bij de ontvanger?). De aanbeveling die uit de leersessies voortvloeide is om als Belastingdienst het gesprek over kwaliteit te blijven voeren, om samen te doorleven wat de Belastingdienst beoogt met de brieven. De uitnodiging daarbij is om kwaliteit zeker ook te zoeken in de wereld van de ontvanger. Zo kunnen er plannen worden gemaakt over wat 'passende communicatie' is per doelgroep. Er is al veel bekend over verschillende doelgroepen en hun voorkeuren. Het begrip passend omvat hier in ieder geval de volgende aspecten: aantal brieven, opmaak, timing, tekst, en ook eventuele alternatieve communicatievormen.

Richt dashboards in met terugkoppelingen naar aanleiding van brieven

Om op gestructureerde wijze informatie over effecten van brieven te verzamelen kan het helpen om een aantal dashboards in te richten. In deze dashboards wordt bijgehouden welke acties worden ondernomen naar aanleiding van de brieven. Denk aan: aandeel van de brieven dat OBR komt, aandeel van de ontvangers dat de gevraagde acties op tijd uitvoert, aandeel van de ontvangers dat de Belastingtelefoon belt met vragen, aandeel van de ontvangers dat een klacht of bezwaar indient. Inrichten van dergelijke dashboards kan de verantwoordelijken helpen om te sturen op effectiviteit. Voorwaarde is daarbij natuurlijk wel dat hier iemand verantwoordelijk voor wordt gemaakt.

Doe onderzoek

Uit de gesprekken bleek dat de huidige kennis op een aantal punten onvolledig is. Er was behoefte aan:

- onderzoek naar de mate waarin het voorkomt dat mensen te veel brieven krijgen, onnodige brieven krijgen, dat brieven elkaar kruisen (de volgorde niet logisch is).
- een overzicht van verzendingen (verzendkalender) en een overzicht van ontvangsten (ontvangstkalender) voor verschillende (groepen) ontvangers.
- aanvullend onderzoek naar de potentie van digitalisering voor communicatie met burgers en bedrijven. Zoals hierboven al geschetst wordt de digitalisering de komende jaren met name gebruikt om papieren brieven in pdf-vorm te versturen. Er zijn meer toepassingen denkbaar, waarbij bijvoorbeeld meer in dialoogvorm worden gecommuniceerd en/of meer gebruikt worden gemaakt van video.
- helder overzicht welke brieven wettelijk verplicht zijn en welke niet. Op basis daarvan kan dan ook, wanneer bepaalde brieven knelpunten opleveren, worden bepaald welke acties er kunnen worden ondernomen.

Leg zaken vast in overkoepelend beleid

De laatste aanbeveling is om een aantal zaken vast te leggen in overkoepelend beleid ten aanzien van de inzet van brieven. Daarbij moet gedacht worden aan:

- Wat is passende communicatie per doelgroep?
- Wanneer sturen we wel/geen brief?
- Waar moet een goede brief sowieso aan voldoen?
- Wanneer vinden we een brief succesvol?

Reflectie op dit onderzoek

Het onderwerp van dit onderzoek was de brieven die de Belastingdienst verstuurt aan burgers en ondernemers. De opdracht was om kennis samen te brengen die binnen de Belastingdienst bestond over de effectiviteit van deze brieven.

We hebben in dit onderzoek aandacht gehad voor de verzender van de brieven (bijvoorbeeld de doelen en de visie op dienstverlening van de Belastingdienst, en ook de wijze waarop het brievenproces is georganiseerd), de brieven zelf (de kwaliteit van brieven) en de ontvangers van brieven (hoe worden brieven gepercipieerd door burgers en ondernemers). De basale trits verzender-medium-ontvanger is in die zin aan bod gekomen in dit rapport.

Daarbij moeten we onderkennen dat we meer hebben geredeneerd vanuit de verzender en het medium, en in mindere mate vanuit de ontvanger. Deze focus volgde logischerwijs uit de opdracht van dit onderzoek - namelijk het samenbrengen van kennis die binnen de Belastingdienst aanwezig was - en de daaruit volgende aanpak - namelijk gesprekken voeren met medewerkers van de Belastingdienst en onderzoeken raadplegen die door de Belastingdienst zijn uitgevoerd. Het perspectief van de ontvanger kwam in deze gesprekken en onderzoeken daarin zeker aan de orde, maar was zelden het vertrekpunt.

Een verfrissend voorbeeld van een andere aanpak is een boekje van Stephan Steinmetz, waarvoor hij acht jaar lang alle (semi)overheidspost heeft doorgenomen die zijn bejaarde buurvrouw ontving.³⁹ Uit het boekje blijkt dat zijn buurvrouw in acht jaar tijd ruim 2000 brieven van de (semi)overheid kreeg. Hij concludeert allereerst dat veel van die brieven uiteindelijk overbodig en/of onbegrijpelijk waren. Maar zijn andere conclusie is interessanter: er zijn ook veel brieven waar op zich niets mis mee is, maar alles samen wordt het zijn buurvrouw toch teveel: "een papieren regime waar geen ontsnappen meer aan is. Een brievenbewind."

De brieven van de Belastingdienst spelen in het boekje van Steinmetz geen hoofdrol, en we kunnen dus ook zeker niet concluderen dat de brieven van de Belastingdienst een dergelijk 'brievenbewind' vormen. Maar deze focus op de individuele ontvanger is wezenlijk anders dan de focus van het onderhavige onderzoek. Het brengt andere vragen aan het licht, die in dit onderzoek in mindere mate aan de orde zijn gekomen. Bijvoorbeeld: hoe interacteren de brieven van de Belastingdienst met andere overheidspost? Welk gevoel roept het geheel aan overheidspost op bij de ontvangers? En welke bijdrage levert de Belastingdienst hieraan?

³⁹ Stephan Steinmetz, De brievenbus van Mevrouw De Vries. Gekmakende post van onze (semi)overheid (Atlas Contact, 2013).

Bijlage 1: bronnen

A. Overzicht van gebruikte bronnen

Algemene bronnen die zijn gebruikt

Rijksbegroting, Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, artikel 1: Belastingen, paragraaf over 'Strategie Belastingdienst'. Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/IX/onderdeel/3205901>, geraadpleegd op 28 april 2025.

Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie, januari 2022.

Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument, augustus 2021.

Dienstverleningsmonitor, Rapportage Q2 2024, Particulieren, 6-meting, juli 2024.

Dienstverleningsmonitor, Rapportage Q2 2024, Ondernemers, 6-meting, juli 2024.

Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037127/2025-01-01>.

Jitske van Popering-Verkerk en Iris Casteren van Cattenburch, Gezien en bereikbaar. Verslag van een ontwerpproces over de bekendmaking van belastingaanslagen (juni 2024).

Garage de Bedoeling: Help, een dwangbevel! Juni 2024. De cijfers gingen over het jaar 2022.

'Laaggeletterdheid in beeld. Kwalitatief communicatieonderzoek voor de Belastingdienst, 2019.

Programmaplan OBR, 4 oktober 2024.

Nationale Ombudsman, Brief van 1 maart 2025, geraadpleegd op: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2025/nationale-ombudsman-slaat-alarm-over-gebrekkige-postbezorging-door-de>.

Anton Valens, Het boek Ont

Dimitri Verhulst, In weerwil van de woorden

Simon Garfield, Ode aan de brief

Stephan Steinmetz, De brievenbus van Mevrouw De Vries. Gekmakende post van onze (semi)overheid (Atlas Contact, 2013).

Evaluatie van de pilot 'contactkaartje richting veelverzuimers IH (november 2023).

Evaluatie van de vervolgpilot 'contactkaartje versie 2.0 verzuim IH (april 2025).

Effectmeting HHC-brief dubbelgepensioneerden IH 2023.

Effectmeting HHC-brief AOV-premie IH 2023.

Effectmeting HHC-brieven IH 2020 particulieren

Effectmeting PM-brief IH 2019 te lage WOZ waarde

Effectmeting PM-brief vrijgesteld inkomen IH 2020

B. Samenvatting van belangrijkste onderzoeken met inzichten tav effectiviteit

2018: Kanaalkeuzegedrag

Doelgroep	steekproef van burgers (digivaardig en niet digivaardig)
Doel	uitzoeken of het opnemen van contactinformatie ook ertoe leidt dat mensen vaker gaan bellen
Uitkomsten	Mensen gaan op zich niet eens vaker bellen als het telefoonnummer er staat,

maar ze krijgen wel een veel positiever gevoel als er verschillende contactmogelijkheden staan.

2019: Laaggeletterden in beeld

Doelgroep	Mensen die met Toeslagen te maken hebben, en die laaggeletterd zijn.
Doel	Begrijpen hoe laaggeletterden omgaan met (post van) toeslagen, en welke maatregelen hen kunnen helpen
Uitkomsten	– Post is vaak moeilijk te begrijpen. Kost heel veel energie. Moeilijke woorden, ingewikkelde processen. Met als oorzaak: negatieve gevoelens, en ook dat mensen er niets mee doen of direct hulp inschakelen – De BDT is onvoldoende hulpvaardig. De drempel is hoog, keuzemenu lastig.
Adviezen	– Belangrijk om mensen te benaderen vanuit onbegrip van informatie, niet vanuit niet kunnen lezen. Ze ervaren dan schaamte, of ze herkennen zich er niet in. – Biedt extra ondersteuning – Alle kanalen zijn belangrijk, dus focus niet alleen op brieven.

2022: Klantreis middeling

Doelgroep	Burgers en ondernemers met sterk wisselen inkomsten. Zij kunnen middeling aanvragen: dan worden de inkomsten van drie jaren gemiddeld, en kunnen ze eventueel geld terugkrijgen. Het is een vrij kleine groep.
Doel	Onderzoeken hoe goed de brieven voor deze doelgroep zijn, en hoe men het proces ervaart om middeling aan te vragen. Het gaat om drie brieven plus een beschikking: – Geen middeling IB – Aankondiging navorderingsaanslag – Verzoek middeling te laat – Beschikking
Uitkomsten	Sommige brieven waren helder, andere iets minder.
Adviezen	– Mensen vinden het prettig als de brief een persoonlijke afzender heeft met een 06-nummer, en dat er persoonlijk relevante gegevens in staan. Dan krijgen mensen het gevoel dat er goed naar hun zaak gekeken is. – Tegelijk vindt men het fijn als irrelevante gegevens weggelaten worden. – Motiveer de uitkomst.

2022: Oorzaken aangifteverzuim inkomstenbelasting

Doelgroep	Mensen die geen aangifte IH doen, ondanks dat ze daartoe wel verplicht zijn
Doel	Onderzoeken waarom deze mensen geen aangifte doen, ondanks de brieven die ze krijgen, en hoe de Belastingdienst hen beter kan bereiken en van dienst kan zijn.
Uitkomsten	– Oorzaken van aangifteverzuim zijn heel divers. Vaak hebben mensen meerdere problemen. Er is vaak geen sprake van onwil, eerder onmacht. – Het sturen van aanmaningen en opleggen van boetes werkt niet voor deze

	groep. Het vergroot hun problemen en negatieve gevoelens. Ze hebben behoefte aan hulp en maatwerk.
Adviezen	– Er zijn doelgroepen met hoger risico: jongvolwassenen, startende ondernemers, mensen met schulden, mensen zonder bsn en/of vaste woon en verblijfplaats, mensen die herhaaldelijk niet reageren op post. – Wees vriendelijk in de toon, bied hulp aan in plaats van bestraffend en normerend te zijn. – Grijp sneller in, wacht niet tot het escaleert – Zorg voor minder onnodige brieven. Dit gaat vooral om brieven vanuit verschillende organisatieonderdelen, die kruisen elkaar en dat kan verwarrend werken.

2023: Beleving PM-brieven

Doelgroep	Kwalitatief onderzoek onder twintig ontvangers van PM-brieven (die wordt naar mensen gestuurd die een vermoedelijke fout hebben gemaakt in hun aangifte). Ze kregen in groepjes van tien twee verschillende brieven: met of zonder contactbelofte. Anderen kregen geen brief.
Doel	Onderzoeken wat de invloed van de brief is op beleving van ontvangers. En invloed van contactbelofte daarop.
Uitkomsten	– Het is goed dat er een brief wordt gestuurd. Dit leidt er ook toe dat mensen meer geneigd zijn om de fout te herstellen. – Er zijn ook dingen die beter kunnen: de toon wordt verwijtend ervaren, de brief komt laat, en hij komt alleen per post. – Wel of geen contactbelofte maakt weinig uit.

2024: Brieven voor Stivers (stichtingen en verenigingen)

Doelgroep	Stichtingen en verenigingen die niet belastingplichtig zijn maar een herbeoordeling krijgen om te zien of dat nog past bij hun situatie
Doel	Onderzoeken of de nieuwe brieven (in BBB ontwikkeld) begrijpelijker zijn en ook motiverend om in te gaan op het informatieverzoek, en kijken of deze brieven nog beter kunnen. Het gaat om vijf brieven die door BBB zijn herzien en een nog bestaande brief.
Uitkomsten	– De brieven zijn over het algemeen goed leesbaar en goed van toon. Er zitten een paar moeilijke woorden in. – De reeds bestaande brief (niet herschreven) wordt minder positief beoordeeld. Minder helder van opzet, minder duidelijk geadresseerd. – Sommige brieven bevatten wat tegenstrijdigheden, waardoor mensen angstig worden of ze het wel goed doen. – Mensen zijn na het lezen van de brieven bereid om actie te ondernemen. – Het duurt bij deze doelgroep langer voordat de post bij de juiste bestuurder is. De termijn is soms daardoor niet haalbaar.
Adviezen	– Maak de brieven op enkele onderdelen nog beter – Wees coulant met niet halen van termijnen – Wees bereikbaar, ook buiten kantooruren.

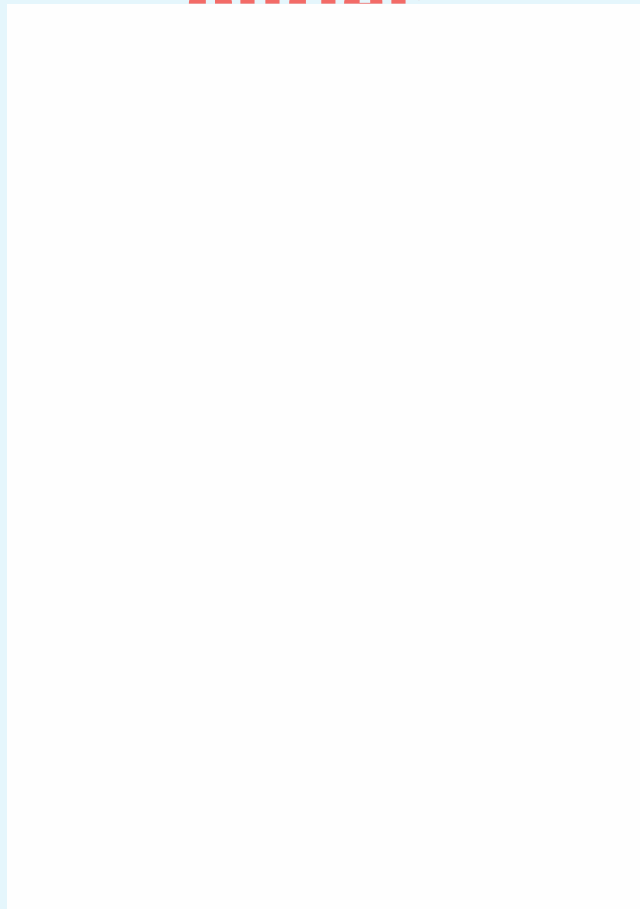
2024: IH-brieven

Doelgroep	Mensen die in 2022 een herinnering kregen en mensen die in 2021 of 2022 een ambtshalve aanslag kregen opgelegd.
Doel	BBB had de brieven voor het doen van aangifte IH herschreven (uitnodiging, herinnering, aanmaning, ambtshalve). Doel is om te achterhalen of deze brieven goed zijn, en of ze ertoe leiden om alsnog aangifte te doen.
Uitkomsten	– Mensen begrijpen de brieven in essentie. Ze vinden de volgorde ook begrijpelijk en hebben ook genoeg tijd om actie te ondernemen. – Mensen die een ambtshalve ontvangen lezen en begrijpen hun post minder goed. Ze hebben vaak een opeenstapeling van problemen. – De vernieuwde brieven houden nog niet goed genoeg rekening met een aantal zaken: mensen weten nog niet altijd goed wat ze moeten doen, hebben hulp nodig, kunnen het bedrag niet betalen, of overzien hun situatie niet goed (paniek). – Het zou goed zijn om in deze gevallen contact op te nemen met deze mensen, en/of een telefoonnummer op te nemen in de brieven en duidelijk te benoemen dat hulp mogelijk is. – Taalgebruik vindt men goed.
Adviezen	– Neem telefoonnummer op – Steek brieven positief in

2024: Garage de bedoeling: Help, een dwangbevel! (juni 2024)

Doelgroep	– Burgers met dwangbevel IB, Toeslagen of MRB – Ondernemers met dwangbevel OB of LH
Doel	Onderzoeken wat de oorzaken zijn van dwangbevel, en hoe BD beter kan helpen om het te voorkomen en helpen als het zich voordoet.
Uitkomsten	– Life events zijn vaak de aanleiding. – Hoe mensen ermee omgaan verschilt sterk. Vaak komen ze steeds verder in de problemen. – Startende ondernemers en jong volwassenen zijn een risicogroep die extra aandacht nodig heeft.
Adviezen	– De meeste oplossingen gaan niet over brieven maar over andere vormen van dienstverlening. – Maar er zijn ook specifieke tips voor de brief die mensen krijgen: schrijf meer vanuit de positie van de persoon, benader ze minder als wanbetaler en biedt oplossingsrichtingen – Het is vaak onmacht, niet onwil, waardoor mensen niet betalen. De brief haakt daar niet op in.

**verw
onder**



**onder
zoek**



Rijksorganisatie voor Ontwikkeling,
Digitalisering en Innovatie
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Van ernaast naar erin

Klantgericht werken in het hart van de operaties
brengen



Versies

ver sie	status	datum	Auteurs	wijzigingen t.o.v. vorige versie
0.8	concept	10-4-2025	Persoonsgegevens	Bespreking bestuurlijke sponsors begeleidingscommissie Evaluatie Dienstverlening 9 -04-2025 Bevindingen
0.9	concept	09-05-2025		Bespreking leersessie 1 op 6-05 2025 Leersessie 2 op 20 mei 2025 en leersessie 3 op 22 mei 2025
0.95	Concept	05-06-2025		Verwerking input geïnterviewden en deelnemers leersessies
1.0	Concept	19-06-2025		Verwerking bestuurlijke sponsors begeleidingscommissie

Voorwoord

Deze evaluatie gaat over de aanpak en opzet van klantcentrisch werken binnen de Belastingdienst. Voorafgaand aan deze evaluatie zijn in het voortraject vier uitdagingen en een aantal subvragen geïnventariseerd voor de evaluatie.

De interviews zijn gehouden in maart 2025. Vervolgens zijn aan een afvaardiging van de begeleidingscommissie in april de eerste bevindingen teruggekoppeld en zijn in mei met betrokkenen aan de hand van drie leersessies de bevindingen gevalideerd en de oplossingsrichtingen voor de toekomst aangescherpt.

Naast alle geïnterviewden willen we de ondersteuning bedanken voor het beschikbaar stellen van de relevante documentatie en de prettige samenwerking.

Daarnaast bedanken wij de werkgroepleden voor hun ondersteuning bij het tot stand komen van het rapport en de constructieve bijdragen bij het doornemen van de bevindingen en de terugkoppeling op het conceptrapport.

Het definitieve rapport is begin juli 2025 aangeboden aan de opdrachtgever ter bespreking in de begeleidingscommissie Evaluaties Dienstverlening van 18 juli.

Leeswijzer

Na het voorwoord volgt een samenvatting en daarna een inleiding waarin de onderzoeksvraag en de aanpak worden toegelicht. Vervolgens komen in de volgende hoofdstukken de onderzoeksvragen aan bod.

In hoofdstuk 2 is dat de vraag: *'Op welke manier manifesteren de uitdagingen voor het borgen van klantcentrisch werken zich concreet binnen de organisatie, zowel binnen als buiten het Transformatieproces?'*

Hoofdstuk 3 behandelt de vraag: *'Wat maakt het in die concrete gevallen lastig om uitdagingen voor het borgen van klantcentrisch werken op te lossen?'*

En in het laatste hoofdstuk komt de vraag aan bod: *'Wat is nodig om deze uitdagingen wel op te lossen?'*

Inhoudsopgave

Versies	2
Voorwoord	3
Lijst van afkortingen	5
Managementsamenvatting	6
1. Inleiding	9
1.1 Onderzoeksvraag	10
1.2 Onderzoeksopzet en werkwijze	11
2. Op welke manier manifesteren de uitdagingen zich	13
2.1 De potentie verzilveren en stagnatie voorkomen	13
2.2 Directie-overstijgende keuzes ontbreken	14
2.3 Mandaat ligt te hoog	16
2.4 Onvoldoende gedeeld beeld van klantgericht werken en geen sturingsmechanisme voor klantwaarde	17
3. Wat maakt het lastig om uitdagingen op te lossen?	20
3.1 Gebrek aan bestuurlijke verankering:	20
3.2 Weerstand tegen verandering:	22
3.3 Structurele knelpunten	23
4. Wat is nodig om deze uitdagingen wel op te lossen?	25
Bijlage 1: Lerende evaluatie	28
Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen en documenten	29
Bijlage 3: Gehouden interviews en leersessies	30

Lijst van afkortingen

BD	Belastingdienst
CAP	Centraal administratieve processen
CX	Customer Experience (klantbeleving)
CCO	Chief Client Officer
D&O	Dienstverlening en Organisatie
(p)DG	(plaatsvervangend)Directeur-Generaal
DT	Directieteam
GO	Grote Ondernemingen
IT	Informatie Technologie
IV	Informatievoorziening
KI&S	Klantinteractie en Services
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
P	Particulieren
TFB	Transformatiebureau
UHB	Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

Managementsamenvatting

In 2020 heeft de minister van Financiën een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer om dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren. Eén van de stappen die de Belastingdienst heeft genomen is de start van een Fundamentele Transformatie Dienstverlening, om slagvaardig te werken aan merkbaar betere dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs. Er zijn gedurende het transformatieproces twee volwassenheidsanalyses uitgevoerd. In die volwassenheidsanalyses is vanuit zes dimensies (strategie, ontwerp, organisatie, cultuur, inzicht en meten) gekeken naar de (ontwikkeling van de) volwassenheid van de Belastingdienst bij het centraal stellen van de klant in zijn organisatieprocessen. Uit de rapportage van de tweede Volwassenheidsanalyse uit 2023 komt naar voren dat in de Transformatie op meerdere dimensies (strategie, ontwerp, inzicht, cultuur en meten) aantoonbaar voortgang is geboekt.

Echter, uit de Volwassenheidsanalyses komt ook naar voren dat met name het organiseren van de verantwoordelijkheid voor klantgericht werken en het concreet sturen op klantgerichtheid nog uitdagingen zijn voor de Belastingdienst (dimensie organisatie). Klantgericht werken is met andere woorden nog niet goed geborgd in de organisatie. Deze evaluatie had als bedoeling om inzicht te krijgen in de oorzaken van die uitdagingen en om, mede aan de hand van dat inzicht, te leren wat nodig is om ze op te lossen en goede borging van klantcentrisch werken in de organisatie te realiseren.

De Belastingdienst (BD) heeft veel bereikt op het gebied van CX (customer experience, klantwaarde)¹. De Fundamentele Transformatie Dienstverlening is gepositioneerd als een buitenboordmotor naast de doelgroepdirecties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en de handhaving op burgers en bedrijven. Het doel is altijd 'van buiten naar binnen' geweest, dat wil zeggen dat klantgericht werken uiteindelijk geïntegreerd zou moeten worden in de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst. De onderzoekers zijn onder de indruk van de gedrevenheid van de medewerkers die zij gesproken hebben om het klantcentrisch werken naar een hoger niveau te brengen².

De betrokken medewerkers geven aan dat zij vanuit hun betrokkenheid en de overtuiging dat klantgericht werken in het DNA van de BD hoort te zitten om de

¹ De geïnterviewden gebruiken de term klantcentrisch werken en klantwaarde niet eenduidig. In het verdere rapport is aangesloten bij de termen die de geïnterviewden hebben gebruikt. Voor de lezer is klantgericht werken de best passende term, die de geïnterviewden hebben teruggeven aan de onderzoekers bij de validatie van de bevindingen.

² Overigens zijn de dienstverleningsmissies en doorbraakdossiers niet in elke doelgroepdirectie uitgevoerd.

'belastingcompliance' voor de toekomst te kunnen garanderen, hier veel inspanning op verrichten en zorgen dat de organisatie, met kleine stapjes, voorwaarts gaat.

Op basis van de interviews concluderen de onderzoekers weliswaar dat veel is bereikt, maar dat andere maatregelen en interventies nodig zijn om klantgericht werken te borgen binnen de BD. De idee dat "dienstverlening ook handhaving is" en dat klantgericht werken relevant is voor het hele spectrum van handhaving is onvoldoende geïnternaliseerd³.

De BD worstelt met structurele en culturele barrières die klantgericht werken bemoeilijken. De kernproblemen zijn bestuurlijke fragmentatie, de mandateringsstructuur in het algemeen, onvoldoende sturing, randvoorwaarden die niet of nauwelijks zijn ingevuld en een inconsistent beeld van klantgericht werken. Daarnaast gebruiken de geïnterviewden de term klantcentrisch werken en klantwaarde niet eenduidig en hebben ze het vaker over dienstverlening, klantgericht werken of werken vanuit een klantgericht perspectief.

De onderzoekers nemen ook waar dat CX aan prioriteit heeft ingeboet en in het kernteam niet meer de vertegenwoordiging vanuit de top van de BD zitting heeft. Het niveau van vertegenwoordiging door algemeen directeuren is gewijzigd in vertegenwoordiging door directeuren een niveau daaronder. Sterker nog binnen het kernteam wordt sinds maart 2025 gewerkt met vervangers en daarmee is het kernteam veel meer een afstemmingoverleg dan een besluitvormingsoverleg over de activiteiten in het kader van de transformatie geworden. Daardoor komen er ook te weinig zaken met betrekking tot knelpunten bij de transformatie bij de DG en pDG's van de BD op tafel. Hierdoor wordt het onder andere moeilijk om daadkrachtig te sturen of regie te voeren op klantcentrisch werken en voorbij de vrijblijvendheid te gaan om directieoverstijgend te werken. Uit de gesprekken komt naar voren dat het Transformatiebureau (TFB), gezien de ontstane situatie, hier alerter mee om kunnen gaan door de aansluiting met de DG en pDG's te blijven zoeken. Hoewel het TFB maandelijks over de Fundamentele Transformatie Dienstverlening aan het Bestuursteam via de rapportage niet-IV programma's heeft gerapporteerd, zou het goed zijn geweest wanneer zij ervoor gezorgd hadden dat het onderwerp regelmatig prominent op de agenda stond.

Ook zijn er diverse tools ontwikkeld en is ervaring opgedaan met het uitvoeren van dienstverleningsmissies en doorbraakdossiers. Maar deze instrumenten zitten niet ingebed en verankerd in het reguliere Dienstverleningsproces. Tevens is na de uitvoering van de eerste drie dienstverleningsmissies niet opgeschaald naar meerdere missies vanwege beschikbare capaciteit en is de opvolging na het

³ Zie ook: Toelichting op het handhavingsbeleid van de Belastingdienst, Ministerie van Financiën, oktober 2023.

uitvoeren van een dienstverleningsmissie vrijblijvend. De uitgevoerde doorbraakdossiers hebben wisselende en soms hele betekenisvolle resultaten opgeleverd. Een voorbeeld van een betekenisvol resultaat is de nabestaandenmachtiging. Net zoals bij de dienstverleningsmissies ontbreekt het bij de doorbraakdossiers aan doorzettingsmacht en executiekracht. Na afronding van doorbraakdossiers mochten er nieuwe doorbraakdossiers worden aangemeld vanuit de Kernteamleden. Die bleken vaak niet aan de "aanmeldingseisen te voldoen"

Oplossingsrichtingen liggen in een sterkere bestuurlijke verankering, mandatering, een cultuurverandering die klantgericht werken centraal stelt en concrete sturingsmechanismen invoeren zoals KPI's en governance-structuren. Oplossingsrichtingen voor de positionering zijn om CX niet 'ernaast' te organiseren maar eerder te koppelen aan de sturing in het hart van de doelgroepdirecties zoals het handhavingsbeleid en -kader en ontwikkeling van de dienstverlening binnen het handhavingspalet. Zonder deze aanpassingen zal klantgericht werken een voortdurende strijd blijven met andere prioriteiten zonder een duurzame borging. Laat staan dat er sprake is van een fundamentele transformatie, want dat veronderstelt een verankering in het hart van de operatie.

Verder worden veel initiatieven binnen de BD ontplooid op het gebied van klantgericht werken, en vinden parallel aan de initiatieven van het TFB plaats, vanuit de doelgroepdirecties zelf. Het zou mooi zijn als deze initiatieven beter met elkaar verbonden en gebundeld worden (ook binnen de concerndirecties). Dat vraagt ook een andere houding en bejegening. Niet vanuit de houding en positionering 'wij zijn anders ingericht en georganiseerd dus dat werkt bij ons anders'. Maar eerder vanuit een nieuwsgierige en waarderende houding en positie om elkaar te leren begrijpen.

Meer specifiek zijn in hoofdstuk 4 een aantal concrete suggesties gedaan om klantgericht werken in het hart van de operatie te brengen.

1. Inleiding

In 2020 heeft de minister van Financiën een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer om dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren. De Belastingdienst heeft hiertoe in datzelfde jaar twee onderzoeken geïnitieerd naar de fundamentele transformatie van zijn dienstverlening, beide uitgevoerd door EY. Eén van de stappen die de Belastingdienst dat jaar heeft genomen naar aanleiding van deze onderzoeken, is de start van een Fundamentele Transformatie Dienstverlening, om slagvaardig te werken aan merkbaar betere dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs. De Transformatie naar een klantcentrische organisatie heeft betrekking op de gehele organisatie. De coördinatie is belegd bij het Transformatiebureau dat valt onder de directie KI&S.

Vanaf 2020 werkt de Belastingdienst (BD) dus aan een fundamentele transformatie van zijn dienstverlening aan burgers en bedrijven. De handelingsperspectieven zien toe op een realisatieperiode van 2020 tot 2025. De resultaten moeten door de uitvoeringsdirecties worden gerealiseerd. Gezien het belang, de urgentie en de omvang van de gezamenlijke opgave heeft het directieteam (DT) Belastingdienst besloten de ontwikkelingen aan te jagen vanuit een Kernteam onder voorzitterschap van de Directeur-Generaal Belastingdienst. Het kernteam bestaat, naast de DG, uit de algemeen directeuren van de uitvoeringsdirecties CAP, GO, IV, KI&S, MKB en P. Het DT heeft tevens besloten tot het opzetten van een Transformatiebureau (TFB). In de beslisnotitie voor het DT is de taak van dat bureau als volgt omschreven: "Het Transformatiebureau ondersteunt het kernteam bij zijn opdracht, richt de randvoorwaarden in, maakt de opzet voor de verantwoording én ondersteunt bij het identificeren en waar nodig versnellen van doorbraakdossiers die de transformatie vooruithelpen. Het bureau werkt ook de besluitvormingsprocessen uit in verband met de samenhang, samenloop en betrokkenheid van de fundamentele transformatie van de dienstverlening met lopende programma's en ketens waaronder de keten interactie".

Het TFB stimuleert de uitvoeringsdirecties uit te gaan van customer experience management, dat wil zeggen uit te gaan van het principe dat de burger en het bedrijf centraal staan bij de ontwikkeling en de uitvoering van de plannen. En dus niet het geld, of de wetgeving, of de control. Het TFB zorgt voor expertise op dit gebied waar de uitvoeringsdirecties een beroep op kunnen doen en draagt bij aan de professionalisering. Het TFB waarborgt de inbreng van burgers en bedrijven bij de activiteiten onder de paraplu van de fundamentele transformatie. Het organiseert daartoe diverse vormen van input vanuit burgers en bedrijven, waardoor bereikt wordt dat signalen uit de samenleving hen bereiken.

Deze evaluatie is één van de Evaluaties naar dienstverlening die de Belastingdienst heeft geprogrammeerd op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) 2025.⁴ Uit de rapportage van de tweede Volwassenheidsanalyse van Kirkman Company uit 2023 komt naar voren dat in de Transformatie aantoonbaar voortgang is geboekt. Zo is een overzicht gemaakt waarin alle visiedocumenten en strategieën over dienstverlening samenkomen en zijn daarbij klantbeloftes opgesteld (dimensie strategie). Er is een beweging naar een meer geïntegreerde manier van klantreiswerken (dimensie ontwerp). Er wordt meer gestructureerd en op verschillende manieren naar klanten geluisterd en inzichten worden verzameld en gedeeld (dimensie inzicht). Er is een groei in bewustwording en intentie om klantgericht te werken (dimensie cultuur). Er zijn stappen gezet in het meten en inzichtelijk maken van de beleving van burgers en ondernemers van de dienstverlening. De Dienstverleningsmonitor is hiervan een voorbeeld (dimensie meten). Uit de Volwassenheidsanalyses komt naar voren dat met name het organiseren van de verantwoordelijkheid voor klantgericht werken en het concreet sturen op klantgerichtheid nog uitdagingen zijn voor de Belastingdienst (dimensie organisatie). Klantgericht werken is met andere woorden nog niet goed geborgd in de organisatie. Genoemde uitdagingen spelen al langere tijd een rol bij de transformatie naar klantgericht werken binnen de Belastingdienst. Het is kennelijk lastig om deze belemmeringen te doorbreken. Vanuit het Transformatieteam wordt borging van klantcentrisch werken gezien als een belangrijke uitdaging, voor nu én voor de periode na de afloop van het Transformatietraject, na december 2025. Deze evaluatie heeft als bedoeling om inzicht te krijgen in de oorzaken van die uitdagingen en om, mede aan de hand van dat inzicht, te leren wat nodig is om ze op te lossen en goede borging van klantcentrisch werken in de organisatie te realiseren.

1.1 Onderzoeksvraag

Het onderwerp van deze evaluatie betreft de volgende centrale onderzoeksvraag:

'Wat maakt het lastig voor de Belastingdienst om bestaande uitdagingen voor het borgen van klantcentrisch werken op te lossen en wat is nodig om die uitdagingen wel op te lossen?'

⁴ Bij de doelgroep GO is dienstverlening een integraal onderdeel van de zogenoemde individuele klantbehandeling. Alhoewel individuele klantbehandeling dienstverlenende aspecten kent, is dit anders dan de inzet van dienstverlening als beleidsinstrument voor P en MKB. GO is wel onderdeel van het kernteam fundamentele transformatie dienstverlening. Omdat de fundamentele transformatie zich voornamelijk richt op andere doelgroepen en GO niet betrokken was bij de opzet van deze evaluatie is in overleg besloten dat GO niet inhoudelijk zal reageren op het rapport.

De bestaande uitdagingen zijn in het voortraject van deze opdracht geïnterviewd, hier zijn de volgende 4 uitdagingen uit voortgekomen:

1. Het is lastig om met betrekking tot klantcentrisch werken directie-overstijgende keuzes te maken waar alle afzonderlijke directieonderdelen zich dan ook aan houden en waarbij iemand verantwoordelijk is voor de voortgang van deze directie-overstijgende keuzes.
2. Het mandaat voor het maken van keuzes is onhelder of ligt soms op een te hoog niveau waardoor op een lager niveau niet goed kan worden doorgepakt in het maken van keuzes voor een klantgerichte aanpak.
3. Er is geen sturingsmechanisme waarmee het belang van klantcentrisch werken (zoals bijvoorbeeld het meten van 'klantwaarde' of het doen van vooraf klantonderzoek) verplicht wordt meegewogen bij het ontwikkelen van systemen en processen.
4. Organisatieonderdelen hebben niet altijd een duidelijk beeld van wat klantcentrisch werken voor hen betekent en hebben hierbij ook niet allemaal hetzelfde beeld.

De hier bovenstaande hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Op welke manier manifesteren de uitdagingen voor het borgen van klantcentrisch werken zich concreet binnen de organisatie, zowel binnen als buiten het Transformatieproces?
- Wat maakt het in die concrete gevallen lastig om uitdagingen voor het borgen van klantcentrisch werken op te lossen?
- Wat is nodig om deze uitdagingen wel op te lossen?

1.2 Onderzoekopzet en werkwijze

Op basis van de interviews (zie bijlage 3) en de toegezonden informatie hebben de onderzoekers zich een eerste beeld gevormd van de antwoorden op de onderzoeksvragen. Deze analyse is in een eerste leersessie gepresenteerd, waarbij de eerste twee deelvragen van de evaluatie zijn beantwoord en op basis van de input van de deelnemers zijn gevalideerd.

In een tweede en derde leersessie is deelvraag 3 aan bod gekomen: Wat is nodig om deze uitdagingen wel op te lossen? Ten behoeve van deze sessie hebben de onderzoekers meerdere alternatieven opgesteld voor de wijze waarop de BD de uitdagingen voor het borgen van klantcentrisch werken kan oplossen, inclusief de

voor- en nadelen van elk alternatief, mede in het licht van de geconstateerde oorzaken voor de uitdagingen. In deze leersessies zijn de verschillende alternatieven besproken en gewogen. De uitkomsten van deze sessie zijn vervolgens gebruikt voor de beantwoording van deelvraag 3.

De dagelijkse begeleiding van deze evaluatie is vanuit de Belastingdienst gecoördineerd door kennisadviseurs van de Concerndirectie I&S. De inventarisatie van te interviewen personen en andere eventuele voorbereidende activiteiten zijn uitgevoerd door adviseurs van Concerndirectie I&S, in samenwerking met een werkgroep waarin adviseurs van KI&S, MKB, en UHB, P, CAP en het Transformatiebureau deelnemen.

2. Op welke manier manifesteren de uitdagingen zich

In dit hoofdstuk staan de bevindingen over de wijze waarop de uitdagingen voor het borgen van klantcentrisch werken zich concreet binnen de organisatie manifesteren, zowel binnen als buiten het Transformatieproces. De onderzoekers geven per uitdaging aan welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen:

1. dat directie-overstijgende keuzes ontbreken (2.2);
2. dat het mandaat te hoog ligt (2.3);
3. geen sturingsmechanisme voor klantwaarde is ingericht (2.4) en
4. er onvoldoende een gedeeld beeld van klantgericht werken is (2.5).

2.1 De potentie verzilveren en stagnatie voorkomen

In de afgelopen jaren zijn volgens de geïnterviewden betekenisvolle resultaten geboekt. Zo is er onder andere sterk ingezet op de implementatie van de UHS waarbij handhavingsregie de kern vormt en handhaving bestaat uit het inzetten van passende instrumenten uit het palet van dienstverlening, toezicht en opsporing; een Transformatiebureau ingericht met in eerste instantie acht specialisten; is er een versterkte samenwerking tussen UX designers en klantreisteams; worden de ontwerpprincipes elk kwartaal gemonitord; zijn drie van de negenentwintig beoogde dienstverleningsmissies opgestart; en is het Overzicht Betalen en Ontvangen (OBO) gerealiseerd en opgenomen in de meerjarenstrategie 2025.

Het Transformatiebureau heeft een belangrijke toegevoegde waarde in het verbinden van de silo's binnen de BD door het maken van cruciale verbindingen en het geven van impulsen en samenhang. Daarnaast heeft het TFB klantgericht werken op de agenda gezet omdat zonder agendering geen bewustwording of verandering kan plaatsvinden. Het TFB heeft laten zien dat een aantal verbeteringen en doorbraken, hoe klein ook, mogelijk zijn (zelfs zonder grote zonder IV-betrokkenheid) door het starten en ondersteunen van missies. Het bureau maakt klantwaarde concreet en bespreekbaar, ontwikkelt instrumenten en geeft ruimte aan vernieuwers en draagt daarmee ook bij aan het behoud van betrokken en gemotiveerde medewerkers op het gebied van dienstverlening.

Daarbij zijn kleine verbeteringen al impactvol vooral als ze worden toegepast in de massale processen. Daarvoor dient wel het potentieel verzilverd en opgeschaald te worden en stagnatie te worden voorkomen door vertragingen tegen te gaan, het

mandaat goed te beleggen, regie te voeren op de besluitvorming en prioriteiten te stellen zodat de schaarse capaciteit gericht wordt ingezet.

2.2 Directie-overstijgende keuzes ontbreken

- Door de geïnterviewden wordt geen bestuurlijk commitment gevoeld om klantgericht werken als leidend principe te hanteren

Uit de interviews komt naar voren dat er erkenning is voor het belang en transformatie van klantgericht werken, maar dat zonder stevig bestuurlijk eigenaarschap of doorzettingsmacht veel blijft hangen in goede bedoelingen zonder echte verandering. Dat komt door:

Ontbreken van mandaat en prioriteit: Meerdere geïnterviewden geven aan dat het kernteam en directeurenteam nooit echt een mandaat of duidelijke prioriteit hebben gegeven voor het doorvoeren van fundamentele veranderingen. Het blijft vaak bij samenwerking zonder harde sturing, wat leidt tot frustratie en een gevoel van "tegen muren aanlopen".

Vrijblijvendheid en cultuur van niet-verplicht stellen: Vanuit het Transformatiebureau klinkt dat er wel veel adviezen gegeven zijn, maar dat dit niet heeft geleid tot harde keuzes of verplichte doorbraken. De metafoor van een "trek- en duwboot"-situatie wordt daarbij gebruikt, waarbij directeuren vaak pas echt in beweging komen als iets hen in het eigen werkproces raakt.

Gebrek aan structurele verankering: Klantcentrisch werken gebeurt vaak nog op vrijwillige basis en is niet verankerd in mandaten, of verantwoordelijkheden. De afwezigheid van een duidelijke norm of bestuurlijke lijn zorgt voor fragmentatie.

Frustratie in de uitvoering en gebrek aan eigenaarschap: Uit meerdere gesprekken blijkt dat mensen die werkzaam zijn in doorbraakdossiers, klantreizen of dienstverleningsmissies regelmatig tegen onduidelijkheid aanlopen over wie bestuurlijk eigenaar is. Daardoor is er vaak geen steun of rugdekking op cruciale momenten, wat verlamrend werkt voor initiatieven.

- Besluitvorming is versnipperd; elke directie heeft eigen prioriteiten en werkt als een 'olietanker' met eigen autonomie.

Zoals in het rapport 'CX-volwassenheidsanalyse' van Kirkman Company (2023) is geconstateerd, maken de huidige organisatiestructuur en manier van besluitvorming klantgericht besturen lastig. De huidige ketenstructuur volgt de middelen in plaats van de klantprocessen. De directies zijn wel naar doelgroep georganiseerd. Daardoor kunnen directeuren verschillende rollen kiezen als directeur, kernteamlid of als onderdeel van de ketenregie. Een besluit binnen de BD is vaak een startpunt naar de mogelijkheid om een uitzondering te zijn. Dat betekent concreet: Ja, we

moeten A doen, dat geldt voor allemaal, maar mijn organisatieonderdeel is toch net iets anders. Daarnaast speelt die eigenheid en autonomie van de doelgroepdirecties om anders te zijn. Dit zorgt voor een hoge mate van complexiteit en versnippering binnen de organisatie wat samenwerken bemoeilijkt. Verschillende werelden – zoals die van de agile transformatie en de fundamentele transformatie van de dienstverlening, en van dienstonderdelen onderling – bewegen langs elkaar heen en komen moeilijk samen.

- Transformatie-initiatieven krijgen niet de impact die ze nodig hebben doordat structuren ontbreken om directie-overstijgende keuzes af te dwingen.

Uit de interviews blijkt dat transformatie-initiatieven onvoldoende impact hebben doordat er geen afdwingbare, directie-overstijgende structuur is. Dit komt door meerdere oorzaken:

Geen heldere governance of mandaatverdeling: Transformatie valt vaak tussen wal en schip: er is geen duidelijke plek waar keuzes worden afgedwongen, ook is regelmatig niet duidelijk wie die keuzes dan zou moeten maken. Verschillende directeuren opereren vanuit hun eigen domein zonder overkoepelende regie. Het kernteam waarin eerst nog de algemeen directeuren zitting hadden wordt nu bemenst door veelal plaatsvervangers en heeft geen formele status. Het fungeert eerder als een “coalition of the willing”. Het is eerder een afstemmingsoverleg waar geen besluitvorming plaatsvindt.

Vrijblijvendheid en gebrek aan verplichting: Initiatieven zoals dienstverleningsmissies worden veelal op vrijwillige basis gedragen. Er is geen norm voor klantgericht werken, daarnaast is er ook geen verplichting of mandaat zodat iedereen zijn eigen koers kan varen en er ook geen verplichting is om de resultaten uit klantreizen door te vertalen in de werkprocessen.

Fragmentatie door silo-denken: Veel directies werken nog in silo's en stippelen hun eigen koers uit bij het uitvoeren van hun opdrachten. Daardoor ontbreekt consistentie, en is het lastig om integrale keuzes te maken over ketens heen.

Gebrek aan centrale prioritering: De BD is er nog niet in geslaagd een top-5 prioriteitenlijst op te stellen die directieoverstijgend wordt gedragen, de onderzoekers hebben begrepen dat daar onder leiding van UHB en alle directies nu wel een eerste stap mee wordt gezet. Daardoor worden doorbraakdossiers of CX-trajecten vaak niet opgepakt of sneuvelen ze door capaciteitstekort.

Culturele belemmeringen: De heersende cultuur binnen de organisatie remt collectieve beweging. Initiatiefnemers stuiten op onduidelijkheid, gebrek aan steun

en het ontbreken van aanspreekstructuren. Mensen worden niet aangesproken op houding en gedrag, wat de verandering ondermijnt.

Kortom: zonder duidelijke sturingslijnen, een mandaatstructuur, gezamenlijke prioriteiten en een cultuur waarin eigenaarschap wordt genomen, blijven transformatie-initiatieven steken in losse activiteiten zonder structurele impact.

2.3 Mandaat ligt te hoog

- Medewerkers ervaren dat ze geen daad- en executiekracht hebben en dat initiatieven vastlopen omdat mandaat ontbreekt.

Uit de interviews komt naar voren dat het mandaat om door te pakken vaak te hoog in de organisatie ligt, wat de slagkracht op uitvoeringsniveau belemmert. Dit komt door een aantal onderliggende oorzaken:

Gebrek aan mandaat op operationeel niveau: Productowners, missieteams en medewerkers in de uitvoering geven aan dat zij niet beschikken over het mandaat om beslissingen te nemen of collega's echt ergens op aan te spreken wanneer zij afwijken van de gemaakte afspraken. Vanwege capaciteitsgebrek doen medewerkers het er vaak bij of moet er nog worden gezocht naar een team terwijl dat wel was toegezegd.

Bestuurlijke terughoudendheid: Er heerst een cultuur waarin bestuurders weinig geneigd zijn mandaat echt te delegeren. Initiatieven worden gestart, maar pas als het pijn doet of als het politiek urgent is, wordt actie ondernomen. Tot die tijd blijft het in overleg hangen.

Risicomijdende houding: De leiding van de organisatie houdt vaak controle vast. Dit zou kunnen komen door een angst voor fouten of verlies van grip. Dat leidt tot een rem op experimenten en het loslaten van regie op de werkvloer, terwijl daar juist de vernieuwing moet plaatsvinden.

Geen ingebouwde escalatiestructuren: Er is een vanzelfsprekende route die niet bij de medewerkers bekend is voor als een team ergens tegenaan loopt en een besluit nodig heeft. Daardoor blijft besluitvorming hangen op plekken waar de urgentie minder gevoeld wordt, of raakt het simpelweg zoek in de structuur. Vanuit het TFB worden er tegenwoordig nauwelijks notities geagendeerd bij de top van de organisatie.

Samengevat: het mandaat ligt te hoog of is onhelder omdat er onvoldoende vertrouwen, structuur en cultuur is om beslissingsbevoegdheid laag in de

organisatie te beleggen. Hierdoor komt de transformatie traag of helemaal niet van de grond.

- Er is een cultuur waarin initiatieven van onderaf geen structurele verankering krijgen, wat leidt tot frustratie en afhaken van betrokken medewerkers.

Een aantal elementen die al eerder zijn benoemd komen bij elkaar: onvoldoende mandaat en bestuurlijk commitment; fragmentatie en geen integrale benadering; de grote mate van vrijblijvendheid en de positionering van klantcentrisch werken in de governance en de belemmerende cultuur.

Volgens de geïnterviewden is het effect op medewerkers een gevoel van machteloosheid; verlies van motivatie en energie; de tastbare veranderingen zijn gering in vergelijking met de inspanning; het afhaken van betrokken en initiatiefrijke medewerkers en een verminderd leervermogen en veranderkracht in de organisatie. Daarmee worden de resultaten sterk persoonsafhankelijk van de doorzettings- en executiekracht van gedreven medewerkers.

2.4 Onvoldoende gedeeld beeld van klantgericht werken en geen sturingsmechanisme voor klantwaarde

- Verschillende organisatieonderdelen hebben een ander begrip van klantgericht werken, wat leidt tot inconsistentie en suboptimale implementaties.

De geïnterviewden geven aan dat er geen gedeelde definitie is van klantgericht werken, het eigenaarschap versnipperd is; er geen centrale sturing is en een cultuur van vrijblijvendheid domineert op dit thema. Het effect daarvan is dat er verwarring en ruis in de uitvoering en besluitvorming is; initiatieven stranden of botsen op andere belangen (wetgeving, fiscaliteit, politiek druk en beheersing) en medewerkers shaken af en de energie en innovatie neemt af.

- Er zijn pogingen gedaan om klantgericht werken te borgen, maar deze worden niet altijd als integraal onderdeel van het voortbrengingsproces gezien.

Uit de interviews blijkt dat er meerdere pogingen zijn gedaan om klantgericht werken te borgen binnen de Belastingdienst, maar deze zijn vaak niet geslaagd in het structureel verankeren ervan als integraal onderdeel van het voortbrengingsproces. Ze blijven vaak gezien worden als "iets ernaast", "projectmatig", of "een buitenboordmotor".

Hieronder een overzicht van enkele belangrijke pogingen, wat ermee is geprobeerd, en waarom het toch niet structureel is geworden.

Allereerst het Transformatiebureau dat bedoeld is om regie te voeren op fundamentele vernieuwing van dienstverlening — aanjagen, coördineren, verbinden. Welk patroon speelt er? Het TFB wordt vaak als een “buitenboordmotor” gezien met weinig mandaat, buiten de lijn, waar andere directies zich geen eigenaar van voelen. Daarmee heeft het TFB geen formele positie in het voortbrengingsproces gekregen en is geen directe lijn met de besluitvorming of portfoliokeuzes gelegd.

De doorbraakdossiers zijn gericht op het aanpakken van complexe dossiers die vastlopen door systeemgrenzen of verkokering en met prioriteit en zichtbare resultaten komen. In het proces hebben sommige dossiers geen steun of prioriteit gekregen of zijn geherprioriteerd. De doorbraakdossiers zijn onvoldoende gekoppeld aan de bestaande portfoliosturing of besturingslijnen. Dossiers zijn daarmee afhankelijk van energie en bestuurlijke handigheid van individuen.

De dienstverleningsmissies zijn een set van concrete verbetertrajecten gericht op specifieke klantgroepen of thema's, met multidisciplinaire teams. Slechts een klein deel van de beoogde 29 missies is van de grond gekomen. Teams hadden geen mandaat, geen opdrachtgever of onvoldoende IV-capaciteit. Daarmee is niet het volledige potentieel benut omdat ze projectmatig zijn benaderd en niet een vast onderdeel vormen van ketensturing of besluitvorming en hierdoor ontbreekt borging in de lijnorganisatie.

Het afwegingskader klantwaarde en klantreizen zijn bedoeld als instrumenten om klantwaarde mee te wegen bij ontwerp en besluitvorming. Deze tools zijn op verschillende plekken gebruikt, maar zijn niet verplicht of breed toegepast. Daarmee zijn het geen standaardstappen in projectplannen, portfoliomanagement of IV-aanvragen en blijven ze afhankelijk van individuele inzet.

De CX-expertise en klantcontactteams zijn ingericht om de klantinteractie en -ervaring te versterken via kennis, UX en klantpanels. In de huidige situatie wordt deze expertise vaak pas betrokken nádat iets is ontworpen. CX blijft daarmee losstaand of aanvullend. Daarmee vervult het geen vaste rol in de keten en wordt het niet meegenomen in de 'harde' IV-/procesbesluiten.

- Het belang van klantwaarde is niet structureel ingebed in besluitvorming en wordt vaak overschaduwd door technische en juridische eisen en wensen.

Uit de interviews komt naar voren dat klantgerichte initiatieven vaak stranden in portfolio-overwegingen. Juridische, fiscale overwegingen en beheersing of politieke aandacht zijn dominant (oude reflexen), klantwaarde is geen (verplicht) afwegingsmechanisme. Of met andere woorden verbeteringen in de dienstverlening ten behoeve van burgers of bedrijven sneuvelen altijd als het spannend wordt.

Klantwaarde valt vaak tussen wal en schip omdat niet duidelijk is wie er nu verantwoordelijk voor is. Het zijn als het ware meer gefragmenteerde verantwoordelijkheden die niet bij elkaar komen in bijvoorbeeld een Chief Client Officer (CCO).

- KPI's en governance ontbreken om klantgericht werken verplicht mee te wegen in processen en systemen

Deels zijn er losse elementen die klantgericht werken ondersteunen, maar ze vormen geen samenhangend systeem voor sturing, verankering en prioritering op klantwaarde. Zo zijn er deels KPI's op klantgerichtheid, maar is er geen sprake van een eenduidige norm; zijn er instrumenten ontwikkeld (afwegingskader, klantreizen, dienstverleningsmissies en panels) die vrijblijvend worden ingezet en weegt klantwaarde nauwelijks mee in de aansturing en keuzes voor de IV- en portfoliosturing.

3. Wat maakt het lastig om uitdagingen op te lossen?

Staat in hoofdstuk 2 de vraag centraal op welke manier de uitdagingen voor het borgen van klantcentrisch werken zich concreet binnen de organisatie manifesteren, zowel binnen als buiten het Transformatieproces, in dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde: 'Wat het lastig maakt om de uitdagingen op te lossen?'

Op het eerste gezicht zijn deze vragen vergelijkbaar, maar ze leggen de focus op verschillende aspecten van het probleem. In hoofdstuk 2 gaat het over de symptomen, de uitingsvormen of de verschijningsvormen. In hoofdstuk 3 gaat het over de oorzaken of belemmeringen die het moeilijk maken om de uitdagingen op te pakken. Constateerden de onderzoekers in hoofdstuk 2 dat directie-overstijgende keuzes ontbreken, het mandaat te hoog ligt; geen sturingsmechanisme voor klantwaarde is ingericht en er onvoldoende een gedeeld beeld van klantgericht werken is. In hoofdstuk 3 concluderen de onderzoekers dat er drie oorzaken zijn die deze uitdaging lastig maken. Het betreft een gebrek aan bestuurlijke verankering (3.1); weerstand tegen verandering (3.2) en een aantal structurele knelpunten (3.3).

3.1 Gebrek aan bestuurlijke verankering:

In de leersessies is opgemerkt dat het 'hoe' aan bod komt. En dat is volledig in overeenstemming met de observaties van de onderzoekers. Want een transformatie zonder een helder en gedeeld 'waarom' loopt het risico betekenisloos te worden. Wanneer de onderliggende urgentie, waarden en doelen niet expliciet worden gemaakt, verschuift de aandacht al snel naar verbeteringen en correcties en procesaanpassingen (eerste en tweede orde leren). Daarmee dreigt symptoombestrijding in plaats van systeemverandering (derde orde leren). Bovendien vermindert het draagvlak: zonder duidelijk waarom ontbreekt richting, vervalt eigenaarschap en groeit de kans op weerstand of cynisme. Het is daarom essentieel dat het waarom niet impliciet blijft, maar richtinggevend wordt voor keuzes, prioriteiten en gedrag. Vandaar ook de nadruk die de onderzoekers leggen op de samenhang en bundeling met regie en eigenaarschap.

- Klantgericht werken wordt niet als kernprioriteit beschouwd, en er is onvoldoende urgentie vanuit de top om dit te veranderen.

In de huidige context wordt klantgericht werken binnen de Belastingdienst vaak als belangrijk erkend, maar er wordt niet naar gehandeld alsof het een kernprioriteit is. De urgentie om dit structureel te verankeren ontbreekt op topniveau. De belangrijkste oorzaken zijn dat:

- ✓ er geen gezamenlijk normatief kader is;
 - ✓ er geen duidelijke, gedeelde definitie is van wat klantgericht werken inhoudt en hoe je daarop stuurt;
 - ✓ eigenaarschap ontbreekt en mandaat te hoog in de organisatie ligt;
 - ✓ klantgerichtheid vaak afhankelijk is van individuen met een persoonlijke drive, niet van structurele sturing of afrekenbaarheid;
 - ✓ andere prioriteiten domineren: capaciteit en middelen gaan primair naar fiscaliteit, wetgeving en techniek;
 - ✓ besluiten van de top onvoldoende landen in de uitvoering.
 - ✓ directies autonomie behouden en handelen volgens eigen prioriteiten;
 - ✓ er geen structurele borging in processen is: klantwaarde ontbreekt vaak in portfolio-afwegingen, jaarplannen en besluitvormingsprocessen.
- Er ontbreekt een gedeeld eigenaarschap voor klantgerichte initiatieven. Er zijn veel losse initiatieven, maar geen centrale verantwoordelijkheid.

Zonder een gedeeld eigenaarschap en centrale sturing blijft klantgericht werken een lappendeken van losse initiatieven. Pas wanneer structuur, mandaat en cultuur samenkomen, ontstaat ruimte voor échte transformatie.

De BD werkt sterk in silo's, waar iedere doelgroepdirectie zijn eigen doelen, tempo en prioriteiten heeft en geen integrale ketenverantwoordelijkheid bestaat van begin tot eind voor de klantbeleving. Initiatieven uit de uitvoering raken vaak meerdere directies en domeinen die los van elkaar opereren.

Klantgericht werken is daarmee niet toegewezen aan een specifieke eigenaar of directie. Velen voelen zich betrokken, maar niemand is eindverantwoordelijk (ongedeeld eigenaarschap). Daardoor ontbreekt sturing, ruimte voor mandatering en heldere rolafspraken en een aanspreekbare cultuur, waarin verantwoording op een natuurlijke en constructieve manier wordt besproken.

Het Transformatiebureau heeft een beperkte bevoegdheid en er zijn positiewisselingen geweest. In feite ontbeert er "een motorblok" dat over de directies heen kan sturen op klantgerichtheid en dit aanjaagt als een gemeenschappelijke opgave, waarbij portfolio- en programmeams hun eigen keuzes en afwegingen maken zonder centrale prioritering op klantwaarde. Veel klantgerichte initiatieven hangen op persoonlijke overtuiging en

doorzettingsvermogen van individuen. Zodra deze mensen wegvallen of onvoldoende gesteund worden, valt het initiatief stil. “Het blijft trekken en duwen” of “we hebben geen vaste tafel” zijn veelgehoorde signalen.

Daarbij komt dat klantgerichtheid niet verankerd is in de sturingslijnen, KPI's en budgetcyclus. Veel initiatieven zijn tijdelijk, projectmatig en zonder structurele verankering of opvolging. Daardoor ontstaat een lappendeken van losse initiatieven, pilots en experimenten.

3.2 Weerstand tegen verandering:

- De organisatie is historisch sterk gefocust op fiscaliteit en regelgeving, waardoor er een cultuur is ontstaan waarin klantgericht werken als secundair wordt gezien.

De focus van de BD op fiscaliteit en regelgeving is logisch vanuit het fundament van de BD en minder gericht op klantgerichtheid. In de interviews geven de respondenten aan dat de BD is opgebouwd rond wet- en regelgeving met als hoofddoel rechtmatig innen en handhaven. De kern van het werk is technisch en juridisch vakmanschap (fiscalisten, controleurs en inspecteurs). Dit heeft geleid tot een cultuur en organisatiestructuur waarin juridische correctheid, uitvoerbaarheid en rechtsgelijkheid centraal staan. Daarnaast is er geen keuzevrijheid voor burgers en zijn er minder prikkels om dienstverlening en klantbeleving te optimaliseren. Ontwikkelingen gericht op verbetering van de dienstverlening zoals initiatieven in het kader van de POK-gelden en Dienstverlening 2.0, kunnen tijdelijk momentum geven om meer prioriteit te geven aan klantgerichtheid, maar voor duurzame verandering is het belangrijk om dit meer permanent te verankeren in de organisatie.

De nadruk ligt op belastingcompliance, zoals ook als doel is opgenomen in de rijksbegroting. Ook geven de respondenten aan dat de organisatie-inrichting, budgetten en verantwoording zijn gericht op wetgeving en het uitvoeren van de beleidsregels, waarbij de BD wordt afgerekend op cijfers (aanslagen, inningsresultaten), niet op klanttevredenheid. Dit verstrekt een systeem waarin regelgeving leidend is, en klantgerichtheid “iets extra's” lijkt.

Er ligt veel nadruk op controle, zekerheid en formele goedkeuring met minder ruimte voor experiment of empathie en liever het juiste of reeds bestaande doen volgens de regels. De idee dat “dienstverlening ook onderdeel is van handhaving” is nog onvoldoende geïnternaliseerd binnen de organisatie van de Belastingdienst.

- Medewerkers ervaren dat ze te weinig ruimte en mandaat hebben en eigenaarschap kunnen pakken om zelf veranderingen door te voeren.

In deze paragraaf zijn al een aantal zaken aangegeven die belemmerend werken. De onderzoekers merken in interviews dat het aan gedrevenheid en motivatie van de respondenten zeker niet ligt, maar dat ze vaak botsen op een systeem dat terughoudend is. Ze zijn sterk afhankelijk wat betreft capaciteit, middelen, en goodwill van de opdrachtgever met daarnaast de vrijblijvendheid wat hen het gevoel van machteloosheid geeft. Zolang het mandaat niet helder is, ruimte te weinig wordt gefaciliteerd en eigenaarschap niet wordt gesteund, blijft het verandervermogen van de betrokken medewerkers vooral afhankelijk van de individuele handigheid en doortastendheid van bevlogen medewerkers.

3.3 Structurele knelpunten

- Heldere communicatie en bekendheid met klantgericht werken

Uit de interviews komt naar voren dat de bekendheid met de initiatieven rond klantgericht werken beperkt is. Meerdere betrokkenen geven aan dat zij collega's moesten uitleggen wat een dienstverleningsmissie inhield en velen het Transformatiebureau niet kenden of er weinig van vernomen hadden. Deze gebrekkige bekendheid en het ontbreken van duidelijke concrete vertaling naar dagelijkse taken zorgden voor weerstand en terughoudendheid.

In de oorspronkelijke opzet waren de ambities van de Transformatie groter dan de focus die het TFB heeft gekozen. Mede door een gebrek aan capaciteit is het programma ingeperkt waardoor de bekendheid en potentieel van klantgericht werken aan betekenis heeft ingeboet.

- IT-capaciteit en budgetten zijn vaak een beperkende factor. Het meewegen van klantwaarde in de prioritering is niet geborgd. Hierdoor sneuvelen klantgerichte verbeteringen eerder als er moet worden geprioriteerd, zoals Box 3 of andere prioriteiten.

In de interviews is aangegeven dat klantgerichte verbeteringen vaak sneuvelen omdat het systeem prioriteert op verplichtingen, beheersing en techniek – en veel minder op menselijkheid of maatschappelijke waarde. Zolang klantwaarde geen formele plek heeft in portfoliosturing, budgetsturing en besluitvorming, blijft het iets dat alleen “mag” als er ruimte over is. De respondenten uiten in de gesprekken daar hele duidelijke tekst over. Hieronder een paar quotes uit deze gesprekken:

- "Wat technisch en juridisch kan, bepaalt wat er gebeurt – niet wat goed is voor de klant."
- "Er is te weinig ruimte in de IV-portfolio voor iets dat niet móet."
- "Wat niet in het regeerakkoord staat, heeft minder kans."
- "Klantgerichtheid wordt gezien als lastig en niet urgent. Veel initiatieven worden gezien als 'tijdelijke projecten' in plaats van structurele verbeteringen binnen de werkprocessen."

Zonder een verankering in de structuur, governance en cultuur blijven initiatieven tijdelijk. Wat niet ingebed is in mandaat, planning en eigenaarschap verdwijnt zodra de energie of capaciteit wegvalt, zelfs als het waardevol is. De respondenten geven aan dat het Transformatiebureau weliswaar formeel wél in de structuur zit, maar het functioneert onvoldoende als een structurele sturings- en inbeddingslaag. Het wordt daarmee eerder gezien als een tijdelijk loket dan als systeemveranderaar.

4. Wat is nodig om deze uitdagingen wel op te lossen?

In dit laatste hoofdstuk staan de aanbevelingen tot stand die aansluiten bij de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 en mede gebaseerd zijn op kennis en ervaringen van de onderzoekers.

1. Kies voor geen apart spoor

De kernopdracht van de Belastingdienst is het realiseren van belastingcompliance: zorgen dat burgers en bedrijven vrijwillig en correct hun fiscale verplichtingen nakomen. In een complexe samenleving en met steeds verdergaande digitalisering wordt dat alleen mogelijk als mensen begrijpen wat van hen verwacht wordt, vertrouwen hebben in de overheid en ervaren dat zij op een goede manier worden geholpen wanneer dat nodig is.

Klantgericht werken draagt hier rechtstreeks aan bij. Het verkleint de afstand tussen burger/bedrijf en overheid, vermindert fouten, voorkomt frustratie, en verhoogt het naleefgedrag. Het is dus geen 'zachte' toevoeging aan handhaving, maar een fundamentele bouwsteen ervan.

Wanneer de BD investeert in begrijpelijke communicatie, goed ontworpen processen en toegankelijk contact, vergroot dat het vertrouwen, verlaagt het de drempel tot nakomen en reduceert het de behoefte aan correctieve handhaving. Klantgericht werken is daarmee direct ondersteunend aan zowel effectiviteit, efficiëntie als maatschappelijke legitimiteit van de BD.

Om die reden moet klantgericht werken niet als apart spoor worden gezien, maar als een essentieel onderdeel van het handhavingspalet. Dat vraagt om een shift in denken, waarin ontwerp, uitvoering en toezicht integraal worden benaderd vanuit de vraag: hoe bevorderen we belastingcompliance op een maatschappelijk verantwoorde en klantgerichte manier?

Deze koppeling tussen "waarom klantgerichtheid" en "de kerntaak van de BD" helpt directies en teams om klantwaarde niet langer te zien als bijzaak, maar als iets dat hun eigen doelen versterkt.

Om klantgericht werken duurzaam te verankeren binnen de Belastingdienst is meer nodig dan losse initiatieven en projectmatige energie. De sleutel ligt in het structureel beleggen van verantwoordelijkheid bij de doelgroepdirecties en centrale sturing van de top. Dat betekent: de directies die dagelijks verantwoordelijk zijn voor uitvoering en contact met burgers en bedrijven nemen zelf eigenaarschap en

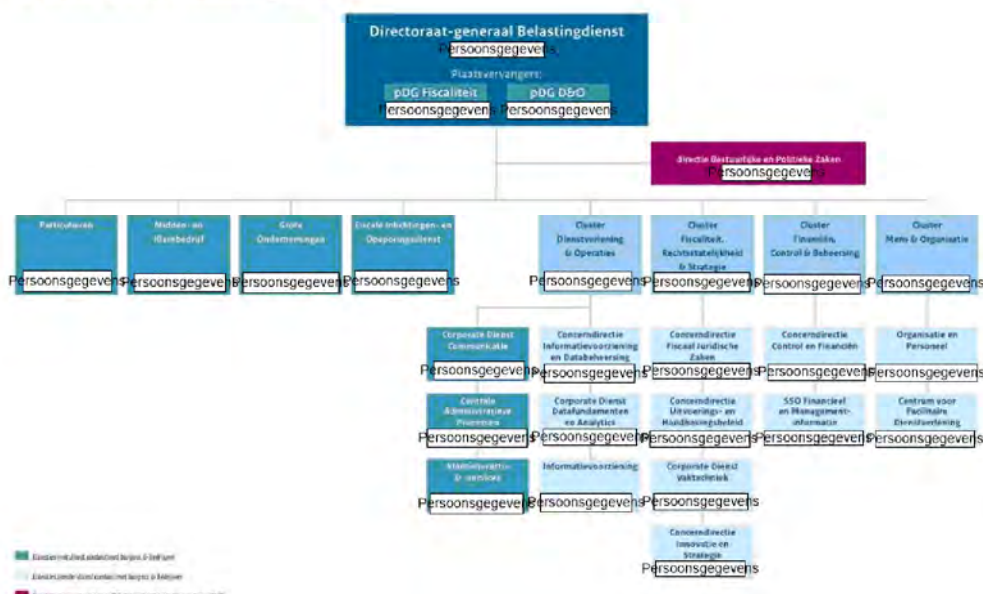
regie. De volgende vijf aanbevelingen geven aan wat daarvoor nodig is én hoe dit samenhangt met het in positie brengen van de doelgroepdirecties.

2. Zorg voor bestuurlijke verankering: Klantgerichtheid moet een kernprioriteit zijn, gedragen en zichtbaar uitgedragen door de top, zowel van de doelgroepdirecties als de top van de BD. Dit betekent: expliciete opname in jaarplannen, KPI's, begrotingscycli en strategische agenda's. Tevens het verankeren van klantwaarde in portfoliosturing en IV-keuzes. Alleen dan ontstaat het mandaat en de rugdekking die nodig zijn voor de doelgroepdirecties om te kunnen sturen. Zij komen in de lead wanneer klantgerichtheid geen los programma is, maar structureel verankerd is in hun reguliere aansturing.

Recente ontwikkelingen, zoals de invoering van een nieuwe hoofdstructuur van de BD om organisatorisch een nauwere samenwerking te organiseren tussen de directies CAP, CDC, DF&A, IV&D, IV en KI&S binnen D&O en versnippering tegen te gaan, vergemakkelijken deze verankering. En brengt organisatorisch meer samenhang en samenwerking binnen het cluster D&O.

De genoemde organisatieonderdelen vormen namelijk het fundament voor de massale operatie en dienstverlening van de Belastingdienst (en deels ook voor Toeslagen en Douane). Daarmee is D&O een essentieel onderdeel van het primaire proces voor burgers en bedrijven: de aantallen zijn dermate groot, dat kleine verbeteringen bij D&O veel burgers en bedrijven kunnen helpen.

Organogram Belastingdienst



Figuur 1: Hoofdstructuur Belastingdienst vanaf 1 maart 2025

3. *Geef mandaat op de werkvloer*: De doelgroepdirecties kunnen effectiever resultaten boeken als medewerkers en teams voldoende mandaat hebben om klantgerichte verbeteringen te realiseren. Dat betekent: duidelijke rollen, beslissingsruimte en snelle escalatiepaden als knelpunten ontstaan. Het mandaat hoort niet alleen bij de top te liggen, maar moet doorwerken in alle lagen van de doelgroepdirecties — zodat klantgerichtheid leeft in het dagelijks werk.

4. *Creëer gezamenlijk eigenaarschap* en samenhang: Klantgericht werken stopt niet bij de grenzen van één directie. Daarom is gezamenlijke sturing essentieel. De doelgroepdirecties moeten hierin het voortouw nemen door eigenaarschap te organiseren over directiegrenzen en ketens heen. Dat vraagt om centrale sturing van de top (bijvoorbeeld in de vorm van een Chief Client Officer). Conform de bij 1 aangegeven jaarplan en begrotingscyclus, maar ook een bundeling en samenhang op de ondersteunende processen.

5. *Maak een eenduidige normering*: Om de doelgroepdirecties echt in positie te brengen, is duidelijkheid nodig over wat klantgerichtheid inhoudt. Eén gezamenlijke definitie, vaste werkwijzen (zoals klantreizen en afwegingskader) en verplichte toepassing in besluitvorming zorgen voor voorspelbaarheid. Zo weet iedere doelgroepdirectie wat er verwacht wordt – en ontstaat een gelijk speelveld waarin zij zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen.

6. *Maak Cultuurverandering zichtbaar*: Zonder een ondersteunende cultuur blijft klantgerichtheid iets vrijblijvends. De doelgroepdirecties zijn leidend in het vormgeven van die cultuur: leidinggevendenden moeten het goede voorbeeld geven, klantwaarden meewegen in keuzes, en zorgen voor een aansprekbare, lerende werkpraktijk. De doelgroepdirecties komen pas echt in de lead als klantgerichtheid ook in gedrag en houding is verankerd. De bovenstaande aanbevelingen helpen daarbij.

De transformatie is pas geslaagd als de doelgroepdirecties en de top van BD het dragen.

Klantgericht werken wordt pas structureel als het geen 'extra activiteit' is, maar onderdeel van het gewone werk. Door klantgericht werken duidelijker te koppelen aan de kernopdracht, bestuurlijke verankering, duidelijk mandaat, gedeeld eigenaarschap, normering en cultuurverandering worden de doelgroepdirecties de motor van verandering. Dat is nú de volgende stap die gezet kan worden die essentieel is voor duurzame klantwaarde.

Bijlage 1: Lerende evaluatie

Deze evaluatie heeft verschillende kenmerken van een lerende evaluatie. Aangezien dit voor de Belastingdienst een relatief nieuwe vorm van evalueren is lichten we deze kenmerken graag toe. Tegelijkertijd worden er in de wetenschappelijke literatuur over lerende evaluaties ook kenmerken genoemd die niet van toepassing zijn op dit traject.

Het hoofddoel van deze evaluatie is gericht op leren en verbeteren, dit is terug te zien in de vraagstelling en de aanpak. Dit verschilt van evaluaties die primair gericht zijn op verantwoording. Deze evaluatie komt daarnaast ook expliciet voort uit een leerbehoefte binnen de organisatie zelf en de programmering van deze evaluatie is dan ook intern tot stand gekomen. Gedurende de evaluatie waren veel van de relevante interne belanghebbenden betrokken. Zij zijn betrokken geweest bij de opzet van de evaluatie, zijn geïnterviewd of hebben deelgenomen aan een leersessie. Zo zijn er verschillende perspectieven verzameld en ook teruggekoppeld. Een lerende evaluatie gaat tenslotte uit van een iteratief proces en regelmatige momenten van reflectie en dialoog. Dit heeft binnen deze evaluatie tot een bepaalde hoogte ook plaatsgevonden.

Een lerende evaluatie kan echter op verschillende fronten nog veel verder zijn gericht op het leren. Zo kan de participatie bij een lerende evaluatie nog veel meer verschillende perspectieven (waaronder die van mensen buiten de organisatie) betrekken, zodat betekenisgeving breder en gedeeld plaatsvindt. Daarnaast kan het proces van continue leren en betekenisgeven ook nog veel dichter op de praktijk worden georganiseerd, waardoor bijvoorbeeld aanpassingen in de aanpak direct weer verder geëvalueerd kunnen worden. Verder is een kenmerk van veel lerende evaluaties dat ze van diverse informatiebronnen en onderzoeksmethoden gebruik maken. Dat was in deze evaluatie beperkt tot documentenonderzoek, interviews en leersessies.

Tenslotte is het belangrijkste kenmerk van een lerende evaluatie dat er daadwerkelijk van geleerd wordt en dat dit blijkt uit flexibiliteit en aanpassing op basis van de evaluatie, dit is bij deze evaluatie buiten het proces georganiseerd en moet in die zin blijken uit de toekomst.

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen en documenten

- ☐  240222 Voortgangsrapportage Doorbraakdossiers 2024.pdf
- ☐  20210622 Voortgang doorbraakdossiers_def.pdf
- ☐  20210622 Voortgang doorbraakdossiers_def.docx
- ☐  20210318 Prioritering doorbraakdossiers.pdf
- ☐  Transformatie - doorbraakdossiers intranet (3).pdf
- ☐  Dienstverleningsmissies intranet.pdf
- ☐  240222 klantwaarde_fase 3 borgen en inrichten.pdf
- ☐  231123 Stand van zaken Afwegingskader Klantwaarde.pdf
- ☐  231026- Presentatie Kernteam Afwegingskader Klantwaarde.pdf
- ☐  240418 CX Vakgroep versus virtueel expertisecentrum_een eerste uitwerking.pdf
- ☐  211008 Belastingdienst CX Volwassenheidsanalyse_v1.6_final.pdf
- ☐  230601 Belastingdienst CX Volwassenheidsanalyse 2023 v1.0.pdf
- ☐  241120_Opleg voortgang_handelingsperspectieven.pptx
- ☐  DTBD Notitie vervolg EY.pdf
- ☐  EY Handelingsperspectieven.pdf
- ☐  EY Knelpuntenanalyse.pdf
- ☐  Rapportage 2024 handelingsperspectieven 18112024.xlsx
- ☐  TFB startdocument.pdf

Bijlage 3: Gehouden interviews en leersessies

De onderzoekers hebben 16 individuele interviews gehouden

Directie	Functies geïnterviewden
KI&S	Persoonsgegevens
Transformatiebureau	
CAP	
MKB	
P	
UHB	

Aan de eerste leersessie op 6 mei hebben 15 personen deelgenomen.

Directie	Functies aanwezig
KI&S	Persoonsgegevens
Transformatiebureau	
MKB	
P	
UHB	
GO	
IV	
Cd I&S	

Aan de derde (20 mei) en vierde leersessie (22 mei) hebben in totaal 18 individuele personen deelgenomen. Deze twee laatste sessies waren hetzelfde van aard, deelnemers mochten kiezen aan welke van de twee zij deelnamen.

Aan de derde leersessie op 20 mei hebben 7 personen deelgenomen.

Directie	Functies aanwezig
KI&S	Persoonsgegevens
Transformatiebureau	
MKB	
Cd I&S	

Aan de vierde leersessie op 22 mei hebben 13 personen deelgenomen.

Directie	Functies aanwezig
KI&S	Persoonsgegevens
CAP	
P	
UHB	
IV	
Cd I&S	

Dit is een uitgave van:

Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

Meer weten?

Kijk op www.rijksorganisatieodi.nl



Belastingdienst

Van Visie naar Praktijk

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

22 januari 2026

Colofon

Projectnaam
Contactpersoon

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

Persoonsgegevens

Inhoud

Van Visie naar Praktijk—1

Inleiding—4

Aanpak—5

Conclusies—7

Aanbevelingen—8

1 Bekendheid en bruikbaarheid—9

1.1 Bekendheid visie zeer beperkt—9

1.2 Bruikbaarheid visie: visie te algemeen—9

2 Aansluiting inhoud op werkpraktijk—10

2.1 Interpretatie principes: inhoud herkenbaar, termen soms verwarrend—10

2.1.1 Principe 'Passend'—10

2.1.2 Principe 'Overzichtelijk'—11

2.1.3 Principe 'Respectvol'—11

2.1.4 Principe 'Betrouwbaar'—12

2.1.5 Principe 'Eigentijds'—13

2.2 Principes 'menselijk' en 'proactief' komen onvoldoende terug—13

3 Randvoorwaarden voor toepassing principes—15

3.1 Organisatiecultuur en de positie dienstverlening binnen de Belastingdienst—15

3.1.1 Sturing vanuit managers, legitimiteit vanuit medewerkers—15

3.1.2 Coherente missie en visie—16

3.2 Integrale beoordeling - belemmerende factoren—16

3.2.1 Gefragmenteerde organisatie—16

3.2.2 Gefragmenteerde informatievoorziening—17

3.2.3 Privacywetgeving (AVG)—18

3.3 Verbetersuggesties van medewerkers—18

4 Bijlagen—20

4.1 Interviewverdeling—20

4.2 Bijlage 2: uitwerking vijf principes—21

Inleiding

De Belastingdienst biedt belastingplichtigen informatie en ondersteuning om hen te helpen hun belastingverplichtingen na te komen. Dit wordt binnen de Belastingdienst aangeduid met de term 'dienstverlening'. Dienstverlening is "het geheel aan producten en diensten, inclusief de bedrijfsprocessen die hieraan ten grondslag liggen, waarmee de Belastingdienst beoogt burgers en ondernemers en intermediairs in staat te stellen en te helpen om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen met inachtneming van de menselijke maat".¹

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

Deze evaluatie analyseert de vertaalslag van de visie naar de werkpraktijk van dienstverleners met direct klantcontact. Hierbij is de opdracht nadrukkelijk om het perspectief van medewerkers op de werkvloer (de dienstverleners) centraal te stellen en niet te focussen op de verschillende schakels in de implementatie van de visie of de waardering van burgers en ondernemers. De achterliggende gedachte is dat bestaande onderzoeken⁴ en monitoringsindicatoren⁵ al een dergelijke benadering volgden, maar dat de kennis van dienstverleners nog onvoldoende wordt benut. Dienstverleners met direct klantcontact hebben bij uitstek zicht op hoe beleid uitwerkt in de praktijk.⁶ Deze praktische wijsheid laat zich echter niet vangen in monitoringsindicatoren en interne documenten. In deze evaluatie willen we deze kennisbron benutten om te reflecteren op de inhoud en toepassing van de visie. Met deze aanpak sluiten we aan bij de oproep van de Raad voor het Openbaar Bestuur om praktische wijsheid in de uitvoering te ontwikkelen omdat het kan bijdragen aan een gelijkwaardige behandeling van burgers.⁷

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

¹ Definitie uit: Visie en ambitie dienstverlening, Belastingdienst, 2021, p.2.

² Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie, EY, 2020.

³ Overheidsbrede principes voor communicatie en dienstverlening, ACU, 2020: <https://www.programmamenscentraal.nl/projecten/overheidsbrede-principes-voor-communicatie-en-dienstverlening>.

⁴ De visie lag achter de 'Fundamentele Transformatie Dienstverlening'. Volwassenheidsanalyses naar deze transformatie, uitgevoerd door Kyden, bieden inzicht in interne processen en verbetermogelijkheden.

⁵ De visie is uitgewerkt in een aantal indicatoren in de Dienstverleningsmonitor. Deze monitor meet de waardering van burgers en ondernemers op de 5 principes periodiek.

⁶ Weten hoe, weten waarom. Praktische wijsheid waarderen binnen de belastingdienst, Paul Teule, 2025.

⁷ Advies "Naar een uitvoerende macht", Raad voor het Openbaar Bestuur, 2024.

Aanpak

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

1. Bekendheid en bruikbaarheid

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

2. Aansluiting inhoud op werkpraktijk

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

3. Randvoorwaarden voor toepassing principes

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusies

Bekendheid en bruikbaarheid

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

Aansluiting op werkpraktijk

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

Randvoorwaarden voor toepassing principes

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

Aanbevelingen

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

- 1) Er is structuur nodig in de kernwaarden, klantbeloften en missie- en visiestukken binnen de Belastingdienst: De verschillende waarden, principes en visies hebben prioritering nodig en kunnen samengevoegd worden.** Er bestaan nu veel verschillende visiedocumenten met vergelijkbare doelen. Het zou de organisatie helpen als er een keuze wordt gemaakt voor een gelimiteerd aantal kernprincipes die gelden voor de hele organisatie. Dit draagt bij aan herkenbaarheid (en kan de basis vormen voor één 'corporate story').
- 2) Deze kernprincipes kunnen worden opgenomen in de UHS zodat ze onderdeel vormen van de centrale beleidstheorie van de Belastingdienst.** Opname in de UHS bevestigt tevens de positie en het belang van een dienstverlenende houding (klantcentrisch werken) als een onmisbaar onderdeel van de organisatie en de strategie.
- 3) De kernprincipes kunnen vervolgens op decentraal niveau worden vertaald en uitgewerkt waarbij het ook belangrijk is om een vertaling te maken naar operationele, tactische en strategische doelen.** Hierbij helpt het om goed duidelijk te maken hoe de verschillende uitwerkingen zich tot elkaar en de kernprincipes verhouden. De vertaalslag naar doelen stelt medewerkers in staat om de principes ook daadwerkelijk toe te kunnen passen in hun eigen werk en maakt het mogelijk om hierop te sturen.
- 4) Voor een goede doorwerking is het onontbeerlijk dat er voldoende capaciteit en inzet is voor implementatie en dat de doorwerking op gezette tijden wordt getoetst.**
- 5) Bij het opstellen, vertalen, implementeren en evalueren van de principes is het belangrijk om medewerkers uit de verschillende doelgroepen te betrekken zodat de principes breed doorvoeld worden.** Medewerkers hebben waardevolle ideeën over knel- en verbeterpunten en kunnen meedenken over implementatie. De verbeter suggesties van dienstverleners met direct klantcontact in deze evaluatie kunnen daarvoor een startpunt vormen.
- 6) Gestroomlijnde samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen op operationeel niveau maakt het uitvoering geven aan de principes minder kwetsbaar en afhankelijk van individuele netwerken en kwaliteiten.**

1 Bekendheid en bruikbaarheid

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

1.1 Bekendheid visie zeer beperkt

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

1.2 Bruikbaarheid visie: visie te algemeen

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



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

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

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

2 Aansluiting inhoud op werkpraktijk

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

2.1 Interpretatie principes: inhoud herkenbaar, termen soms verwarrend

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

2.1.1 Principe 'Passend'

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2

Principe ‘Overzichtelijk’

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

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

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

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

2.1.3

Principe ‘Respectvol’

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

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

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

2.1.4

Principe 'Betrouwbaar'

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



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



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

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



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

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



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

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

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

2.1.5

Principe 'Eigentijds'

Eigentijds ligt volgens medewerkers vooral in het verbeteren van de (gepercipieerde) toegankelijkheid van de Belastingdienst, zowel fysiek als online.

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



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

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



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

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

2.2

Principes 'menselijk' en 'proactief' komen onvoldoende terug

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

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

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



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



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

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



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

3 Randvoorwaarden voor toepassing principes

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

3.1 **Organisatiecultuur en de positie dienstverlening binnen de Belastingdienst**

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



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

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



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

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



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



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

3.1.1 **Sturing vanuit managers, legitimiteit vanuit medewerkers**

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

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

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

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

3.1.2 *Coherente missie en visie*

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

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

3.2 **Integrale beoordeling - belemmerende factoren**

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

3.2.1 *Gefragmenteerde organisatie*

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Gefragmenteerde informatievoorziening

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3 Privacywetgeving (AVG)

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

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

3.3 Verbetersuggesties van medewerkers

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

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

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

4 Bijlagen

4.1 Interviewverdeling

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

4.2 Bijlage 2: uitwerking vijf principes



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

Bijlage 7 – Reactie Belastingdienst op onderzoeken dienstverlening

Onderzoeken Dienstverlening

- De Strategische Evaluatie Agenda (SEA) heeft als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te verbeteren. In dit kader zijn er vier evaluerende onderzoeken uitgevoerd naar dienstverlening bij de Belastingdienst.
- De vier onderzoeken betreffen:
 - Dienstverlening Belastingdienst tussen 2020 en 2024 – Ontwikkelingen, trends en reflecties (bijlage 3)
 - De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst (bijlage 4)
 - Van ernaast naar erin - Klantgericht werken in het hart van de operaties brengen (bijlage 5)
 - Van visie naar praktijk – Dienstverleners met klantcontact over doorwerking 'Visie op Dienstverlening' op de werkvloer (bijlage 6)
- Overkoepelend wordt geconcludeerd dat de Belastingdienst in de periode 2020-2024 dat de dienstverlening zich heeft ontwikkeld van een aanpak die meer aanbodgericht was naar een benadering die vraaggericht is ingestoken. Er zijn stappen gezet naar meer proactieve dienstverlening en een meer klantgerichte organisatie.
- Tegelijkertijd komen uit alle vier de evaluaties aanbevelingen die wijzen op nog onvoldoende borging van klantgericht werken en onvoldoende regie en samenwerking op dienstverlening.
- De aanbevelingen ondersteunen de ambities en plannen op selfservice, proactieve dienstverlening en help-de-helper.
- In de vier evaluaties worden aanbevelingen gedaan die in vijf thema's zijn geclusterd. Hieronder wordt dit toegelicht.

I. Compliantie als doel van dienstverlening

- In de overkoepelende beleidsdoorlichting (Dienstverlening Belastingdienst tussen 2020 en 2024 – Ontwikkelingen, trends en reflecties) worden er geen uitspraken gedaan over het verband tussen dienstverlening en de beoogde uitkomst, namelijk compliantie. In een eerder onderzoek¹ naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van dienstverlening, is vastgesteld dat er voldoende gedragswetenschappelijke onderbouwing is dat het aannemelijk is dat de dienstverlening de veronderstelde impact heeft op de compliantie.
- De basis van de Uitvoerings- en Handavingsstrategie (UHS) is dat belastingplichtigen uit zichzelf wet- en regelgeving naleven en daarbij erop kunnen rekenen dat we via massale geautomatiseerde processen hen daartoe in staat stellen en daarvoor een omgeving creëren waren fouten zoveel mogelijk worden voorkomen.
- Het doel van dienstverlening (samen met toezicht en opsporing), om bij te dragen aan compliantie, is al verankerd in de UHS. De ontwikkeling naar meer klantgericht werken, definities en principes van o.a. goede dienstverlening en menselijke maat heeft explicieter aandacht nodig. Dit wordt aangepast in een update van de UHS die komend jaar plaatsvindt.
- Passend bij deze ontwikkeling naar meer klantgericht werken, stelt de Belastingdienst dit jaar een "verankerstrategie benutten gedragsinzichten" op om ervoor te zorgen dat met gedragswetenschappelijke inzichten de dienstverleningsinstrumenten verder verbeteren.

II. Doorontwikkelen op aansturing en in samenwerking

- In de beleidsdoorlichting wordt de Belastingdienst geadviseerd om dienstverlening centraal aan te sturen met duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodat versnippering wordt doorbroken en succesvolle initiatieven organisatiebreed worden opgeschaald. De Belastingdienst heeft onder andere de volgende verbeterstappen geïmplementeerd, na de onderzoeksperiode:
 - Per doelgroep is een 'cockpit' ingericht waar de relevante directies in deelnemen. Hier wordt gestuurd op de doorontwikkeling van de wijze van interactie en de verdere digitalisering van de dienstverlening.

¹ Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst, Eindrapportage, 30 september 2020 (Panteia)

- Het Regie-overleg Dienstverlening is een jaar geleden opgericht om overkoepelend regie te voeren op de dienstverlening. Het regieoverleg krijgt n.a.v. deze aanbeveling een strategische rol in de besluitvorming en sturing op dienstverlening.

III. De rol van leiderschap in cultuur

- Het centraal stellen van burgers en bedrijven krijgt permanent aandacht in de leiderschapsontwikkeling en is verankerd in de organisatiestructuur.
- In een doorontwikkeling van dit programma wordt nog een vertaling gemaakt gericht op alle medewerkers van de Belastingdienst.
- Daarnaast worden de effecten gemeten van de leiderschap en cultuurprogramma's om te bepalen in hoeverre deze bijdragen aan het behalen van de beoogde strategische doelen, zoals het centraal stellen van burgers en ondernemers (conform de doelstelling uit de Meerjarenstrategie).

IV. Structureel het burgerperspectief betrekken

- De rapporten laten zien dat de Belastingdienst een ontwikkeling doormaakt naar een meer klantgerichte organisatie. Op het gebied van digitale en persoonlijke dienstverlening hebben burgers en ondernemers meer mogelijkheden gekregen om hun vragen te stellen en hun belastingzaken te regelen met de Belastingdienst.
- Naar aanleiding van eerdere rapporten heeft de Belastingdienst ingezet op een meer klantgerichte dienstverlening, op basis van behoefteonderzoek, klantreizen en verdere verbetering van signaalmanagement.
- De conclusies dat de inspanningen nog niet hebben geleid tot een voldoende verankering en inbedding van klantgericht werken binnen de Belastingdienst, is een gevolg van keuzes in de schaarse capaciteit van IV, personeel en geld.
- De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het verbeteren van de begrijpelijkheid van brieven. Toch is door de complexiteit en versnippering van systemen niet altijd scherp welke brieven er tegelijkertijd naar burgers en ondernemers worden verstuurd en hoe effectief dit is. De programma's Keuze Digitaal en Regie op content gaan de komende jaren bijdragen aan meer klantgerichte communicatie.

V. Het blijvend belang van evalueren en meten

- Het evalueren en meten van de gevolgen van beleid, waaronder op doeltreffendheid en doelmatigheid, gebeurt structureel via verschillende onderzoeken.
- Ondersteunend aan het hoofddoel compliantie, kijkt de Belastingdienst ook naar andere doelen zoals vertrouwen, klantwaardering, bereik en gemak.
- De Belastingdienst evalueert de grote beleidsinstrumenten dienstverlening en toezicht niet langer los van elkaar, maar in samenhang met aandacht voor de specifieke leerbehoefte binnen beide instrumenten. Evaluaties richten we meer op kleinere, zorgvuldig gekozen interventies.
- De Dienstverleningsmonitor geeft inzicht in de beleving in het klantcontact en wordt dit jaar doorontwikkeld. Daarnaast worden algemene monitoringsonderzoeken uitgevoerd, zoals de Fiscale Monitor. Een nog te ontwikkelen "meethuis" zal zorgen voor samenhang in de verschillende meetinstrumenten.
- De Belastingdienst blijft ook aandacht besteden aan doelmatigheid. In 2028 heeft de Belastingdienst een evaluatie van de productiviteit gepland die specifiek over doelmatigheid gaat.



> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE Den Haag

**DG Belastingdienst
Uitvoerings- en
Handhavingsbeleid**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
POSTBUS 20201
2500 EE Den Haag

Onze referentie
2026-0000355278

Datum 1 september 2026
Betreft Bijlage 8 - Handhaving Belastingdienst, reactie op moties en toezegging

Inleiding

Uw Kamer heeft recent een tweetal moties aangenomen over handhaving door de Belastingdienst. In de eerste motie verzoekt uw Kamer de regering om een plan van aanpak op te stellen om het nalevingstekort structureel te verkleinen, en de Kamer hierover voor Prinsjesdag te informeren.¹ In de andere motie verzoekt uw Kamer de regering om elke vorm van misbruik en fraude met belastingen en/of toeslagen met prioriteit op te sporen en te vervolgen.² De minister heeft aangegeven deze moties uit te voeren.

Ik vind het belangrijk om regelmatig met uw Kamer te bespreken hoe naleving werkt, welke partijen daarbij betrokken zijn en hoe ontwikkelingen in de economie en maatschappij van invloed zijn op het vertrouwen in de overheid en het nalevingstekort.

In deze brief ga ik vooral in op de rol die de Belastingdienst heeft. Daarbij schets ik de wijze waarop de Belastingdienst de uitvoerings- en handhavingsstrategie structureel invult, wat het nalevingstekort inhoudt en hoe de Belastingdienst ontwikkelingen in gang zet die bijdragen aan eenvoudige wet- en regelgeving, het ondersteunen van burgers en bedrijven door samenwerking met partijen in het (fiscale en administratieve) ecosysteem, een beweging naar meer risicogerichte onderzoeken en zichtbaar aanpakken van fraude, zoals de BPM-fraude.

Uitvoerings- en handhavingstrategie Belastingdienst

De Belastingdienst streeft ernaar dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. De Belastingdienst stelt burgers en bedrijven centraal, is soepel waar dat kan en nodig is, bijvoorbeeld als burgers en bedrijven de regels wel willen naleven maar het niet kunnen. De Belastingdienst is streng waar dat moet, zoals bij de aanpak van fraude. Hierbij zet de Belastingdienst onder de noemer "handhaving" de instrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing in. Samen met het Openbaar ministerie treedt de Belastingdienst inclusief de FIOD op om fraude aan te pakken en op te sporen. De Uitvoerings- en Handhavingstrategie (UHS) is coherent uitgewerkt naar specifiek beleid voor verschillende doelgroepen en is effectief. Het voorziet in een continue verbetering van de handhaving om het nalevingstekort klein te houden. U bent in het verleden regelmatig geïnformeerd over de UHS van de Belastingdienst en in het bijzonder het toezicht.^{3 4 5}

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36945, nr. 12

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36945, nr. 13

³ Kamerbrief Handhaving bij de Belastingdienst, Kamerstukken II 2023-2024, 31 066, nr. 1314

⁴ Brief Onderzoeken Toezicht Belastingdienst TK 2024-2025, 31066, nr. 1464

⁵ Kamerbrief Handhaving bij de Belastingdienst, Kamerstukken II 2023-2024, 31 066, nr. 1314

⁵ Brief Onderzoeken Toezicht Belastingdienst TK 2024-2025, 31066, nr. 1464

Het nalevingstekort

Het in de motie genoemde nalevingstekort verwijst naar het in het departementale jaarverslag door de Belastingdienst verantwoorde nalevingstekort.⁶ Een nalevingstekort betreft in dit geval hetgeen belastingplichtigen bewust en onbewust niet aangeven. Er zijn in hoofdlijnen twee benaderingen te onderscheiden voor het schatten van het nalevingstekort:

- De macro- of top down-benadering, waarbij de (totale) theoretische omvang van een nalevingstekort wordt geschat op basis van externe databronnen over bijvoorbeeld economische indicatoren, de schaduweconomie en gegevens uit de nationale rekeningen.
- De micro- of bottom up-benadering waarbij een representatieve steekproef wordt getrokken, dus zonder voorafgaande risicoselectie, uit het bestand van bekende aangiften van belastingplichtigen. Deze aangiften worden op juistheid en volledigheid gecontroleerd. De uitkomsten van de steekproeven worden geëxtrapoleerd en geven de mogelijke correcties weer bij een groep belastingplichtigen. Overigens is hiermee niet bekend bij welke belastingplichtigen dit precies te corrigeren valt en hoeveel inspanning dat kost. In deze benadering is geen schatting van de schaduweconomie opgenomen omdat de gemiste opbrengst ten gevolge van onbekende belastingplicht en fraude niet betrouwbaar kan worden vastgesteld.

De door de Belastingdienst geschatte nalevingstekorten voor Particulieren en MKB-ondernemingen zijn gebaseerd op de tweede benadering. Deze steekproeven voert de Belastingdienst elke twee tot drie jaar uit.

Voor de doelgroep Particulieren, betreffende inkomstenbelasting niet winst, bedraagt het laatst geschatte nalevingstekort 159 miljoen euro, dit is 0,2%.⁷ Voor de doelgroep MKB-ondernemingen bedraagt het laatst geschatte nalevingstekort 5.186 miljoen euro.⁸ Dit is een nalevingstekort van 5,5% en is als volgt verdeeld over de belastingmiddelen:

Tabel 1 Geschat Nalevingstekort MKB-ondernemingen per belastingmiddel (mln.)

Inkomstenbelasting winst	€ 1.652	32%
Inkomstenbelasting niet winst	€ 726	14%
Vennootschapsbelasting	€ 841	16%
Omzetbelasting	€ 1.391	27%
Loonheffingen	€ 575	11%
Totaal	€ 5.186	100%

Van dit geschatte tekort wordt elk jaar een substantieel deel door de Belastingdienst gecorrigeerd, bijvoorbeeld in 2025 1,9 miljard euro bij MKB-

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 945 IX, nr. 1

⁷ Het betreft het geschatte nalevingstekort uit de steekproef Particulieren 2024 over het belastingjaar 2022 van 0,2% van het totaal aangegeven verzamelinkomen. Het gaat hierbij om de juistheid en volledigheid van de IHNW-aangiften binnen de populatie die in de steekproef valt. Deze populatie bestaat uit burgers in het binnenland die te maken hebben met de inkomensheffing niet-winst, met uitzondering van een aantal specifieke uitsluitingsgroepen.

⁸ Het betreft het geschatte nalevingstekort uit de meest recente steekproef MKB- Ondernemingen 2024. Het belastingjaar dat in deze steekproef centraal staat is 2020 en de boekenonderzoeken voor deze steekproef zijn uitgevoerd in de jaren 2022 tot en met 2025.

ondernemingen en 122 miljoen euro bij Particulieren. De daadwerkelijk gemiste opbrengst is daarom lager.

Voor de doelgroep Grote Ondernemingen worden ook steekproevenonderzoeken uitgevoerd. De feitelijke naleving van fiscale wet- en regelgeving van grote organisaties⁹ is in een viertal metingen onderzocht door het uitvoeren van een boekenonderzoeken onder totaal 650 grote organisaties. Daarbij zijn bij profit-organisaties de aangiften OB en de Vpb gecontroleerd en bij publieke organisaties de OB en de LH. De feitelijke compliance betreft hier formele gebreken en fouten die leiden tot te weinig betaalde belasting en die geresulteerd hebben in het opleggen van een correctie.

De resultaten van het onderzoek laten een hoge mate van compliance zien bij de grote organisaties, zowel in houding als feitelijk gedrag. De relatieve omvang van de correcties is gemiddeld genomen klein bij alle belastingmiddelen. De achterliggende oorzaken van non-compliance liggen vooral in de sfeer van complexe regelgeving en gebrekkige fiscale beheersing. Zeer sporadisch is sprake van opzet of verwijtbaarheid en slechts bij een klein deel van de organisaties komt serieuze non-compliance voor. Voor nadere toelichting verwijs ik naar de Evaluatie Toezicht¹⁰.

Vanwege de heterogeniteit en complexiteit van deze groep wordt echter geen nalevingstekort geschat. Het inzicht in de naleving van de doelgroep grote ondernemingen wordt verkregen via individuele klantbehandeling, waarmee een actueel beeld ontstaat van het nalevingsgedrag en de belangrijkste fiscale risico's van individuele organisaties. Op basis hiervan wordt de behandelstrategie en de inzet van uitvoerings- en handhavingsactiviteiten bepaald, gericht op het bevorderen van naleving.

Vergelijkende studies van de Europese Commissie laten zien dat Nederland ten opzichte van veel andere landen goed scoort op indicatoren zoals tijdige aangifte, tijdige betaling en belastingopbrengsten.¹¹ Hoewel internationale vergelijkingen altijd met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd vanwege verschillen in belastingstelsels en meetmethoden, ondersteunen zij de conclusie dat het Nederlandse fiscale stelsel in algemene zin een hoog niveau van naleving kent. Zo behoort Nederland volgens recente EU-berekeningen tot de lidstaten met het laagste misgelopen percentage aan vennootschapsbelasting (geschat op minder dan 3% van de theoretische totale opbrengst).¹²

Kennis van de oorzaken van het nalevingstekort is nodig voor een gerichte aanpak, daarom voert de Belastingdienst een analyse uit van de uitgevoerde steekproeven. Bij de Steekproef Particulieren wordt het nalevingstekort veroorzaakt door gebrek aan kennis en slordigheden. Analyse van de Steekproef MKB-ondernemingen laat zien dat een aanzienlijk deel van de afwijkingen voortkomt uit onbedoelde fouten, administratieve tekortkomingen, complexe wet-

⁹ Het betrof onderzoek van grote organisaties in categorie 3 (vergelijkbaar met de huidige doelgroep middelgrote ondernemingen).

¹⁰ Brief Onderzoeken Toezicht Belastingdienst TK 2024-2025, 31066, nr. 1464

¹¹ European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, Mind the gap - Challenges and opportunities for tax compliance and tax expenditures in the EU - Full report, Publications Office of the European Union, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/477859>

Volgens het rapport bedraagt het Nederlandse btw-nalevingsgat in 2023 7,0% (5,7 mld euro). Het nalevingsgat is volgens het rapport de laatste jaren afgenomen. Schattingen van de Europese Commissie wijzen op een laag nalevingsgat voor de vennootschapsbelasting. De omvang van de schaduweconomie is in Nederland een van de kleinste van de Europese Unie.

¹² Mind the Gap, Netherlands European Commission Taxation and Customs Union, december 2025

en regelgeving of verschillen in interpretatie van wet- en regelgeving. Om de oorzaken van het nalevingstekort van Particulieren en MKB-ondernemingen weg te nemen zijn een eenvoudige wetgeving, betere digitale-, persoonlijke- en proactieve dienstverlening het meest effectief, zoals ook is gebleken uit de Evaluatie Toezicht¹³.

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving

De Belastingdienst draagt bij aan een belastingstelsel dat begrijpelijk is voor burgers en bedrijven én goed uitvoerbaar is door signalering van knelpunten voor- en nadat de wetgeving is ingevoerd.

De Belastingdienst toetst de uitvoerbaarheid (incl. handhaafbaarheid) van wetgeving vooraf met een uitvoeringstoets, en toetst ervaringen met deze wetgeving met invoeringstoetsen. Daarmee kan de handhaafbaarheid van nieuw beleid worden meegewogen in de politieke besluitvorming. Tegelijkertijd laten de ervaringen van afgelopen jaren zien dat in nieuwe beleidsmaatregelen handhaving in diverse gevallen complexer wordt omdat andere (beleids-)doelen zwaarder gewogen worden.¹⁴

De Belastingdienst heeft een proces ingericht dat signalen van burgers, bedrijven, intermediairs en medewerkers (over ongewenste effecten van wetgeving of van onze werkwijze) oppakt, het signalenproces. Waar mogelijk leidt dit tot verbeteringen in de werkwijze of dienstverlening van de Belastingdienst en indien nodig zorgt de Belastingdienst ervoor dat signalen bij de wetgever terechtkomen. Om zichtbaar te maken waar mensen vastlopen in complexe regels brengt de Belastingdienst met bijvoorbeeld de Stand van de uitvoering¹⁵ knelpunten in kaart. Om voor dergelijke knelpunten tot een oplossing te komen is het nodig dat politiek, beleid en uitvoering de handen ineenslaan. Een voorbeeld is de manier waarop de foutgevoelige regeling Aftrek Specifieke Zorgkosten in de inkomstenbelasting is opgesteld. De afschaffing van de aftrek specifieke zorgkosten zou een vereenvoudiging voor zowel de burgers als de Belastingdienst kunnen betekenen en kan leiden tot een verkleining van het nalevingstekort.

In het algemeen geldt dat de handhaafbaarheid van beleid gebaat is bij een eenvoudige vormgeving. Dit betekent bijvoorbeeld gebruik maken van bestaande data om de grondslag en doelgroep te bepalen, geen open normen en uitzonderingen hanteren en wetgeving zo ontwerpen dat gebruik kan worden gemaakt van contra informatie. Dit verbetert daarbij ook de mate waarin het toezicht geautomatiseerd kan worden uitgevoerd. Eenvoudige vormgeving van wetgeving is randvoorwaardelijk om het nalevingstekort op termijn structureel verder te verkleinen.

Ontwikkelingen Handhaving Belastingdienst

In de Meerjarenstrategie (MJS) 2025-2030 van de Belastingdienst is de handhaving benoemd als strategische prioriteit: we verbeteren dienstverlening,

¹³ Brief Onderzoeken Toezicht Belastingdienst TK 2024-2025, 31066, nr. 1464

¹⁴ Zie het 'Overzicht Uitvoerbaarheid' van bijvoorbeeld 2023, 2024 en 2025, zoals verstuurd als onderdeel van het Pakket Belastingplan.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31066, nr. 1546

toezicht en opsporing continu. Die verbetering vraagt om blijvende innovatie en investeringen in de belastingheffing van de toekomst, waarin burgers en bedrijven hun belastingzaken steeds vaker realtime en automatisch goed kunnen regelen, zonder dat zij daar extra handelingen voor hoeven te verrichten. Dit vindt zijn oorsprong in de visie Tax Administration 3.0 van de OESO over belastingheffing en -inning in een vergaand gedigitaliseerde samenleving. De Belastingdienst werkt samen in OESO-verband, onder meer aan de ontwikkeling van de bouwstenen voor de digitale transformatie van belastingdiensten, het bevorderen van belastingzekerheid en de ondersteuning van andere belastingdiensten. De Belastingdienst heeft de volgende ontwikkelingen in gang gezet die het nalevingstekort op termijn kunnen verkleinen:

Ondersteunen van burgers en bedrijven

De Vooraf ingevulde Aangifte (VIA) heeft in een aantal jaren (2014-2025) door het aanbieden van de betrouwbare informatie aan particulieren het nalevingstekort structureel teruggebracht. Deze ontwikkeling laat zien dat het voorkomen van fouten effectiever is dan het herstellen en essentieel is voor het structureel verkleinen van het nalevingstekort. Onder andere met het programma Vanzelf Goed geeft de Belastingdienst breder invulling aan deze beweging, ook voor de doelgroep MKB-ondernemingen. Het programma is toegelicht in het jaarplan Belastingdienst 2026.

Het programma werkt met pilots, juist om te verkennen hoe samen met - onder andere - fiscaal dienstverleners de kwaliteit van de aangiftestroom verbeterd kan worden. Met datzelfde doel richt de Belastingdienst zich op het delen van belastingkennis, selectieregels en uitkomsten van steekproeven met softwareontwikkelaars en fiscaal dienstverleners, zodat zij deze kennis kunnen verwerken in hun software en andere activiteiten. Hiervoor zijn vanuit het programma gesprekken gestart om te komen tot een pilot met softwareleveranciers die voor alle partijen als zinvol wordt ervaren. Het voordeel van aansluiten op het (fiscale en administratieve) ecosysteem van de ondernemer is dat daardoor direct en actueel de (fiscale) verwerking van gebeurtenissen plaats kan vinden en niet achteraf eventueel tot vergissingen leidt. De software kan bijvoorbeeld een signaal geven als er iets niet klopt, zodat de ondernemer de aangifte voor hij deze heeft ingediend kan aanpassen. Hiermee kunnen ondernemers beter in staat gesteld worden om zelf onbedoelde fouten en slordigheden te voorkomen wat naar mijn verwachting positief kan gaan bijdragen aan het verder verkleinen van het nalevingstekort Ondernemingen.

Het programma 'De Vraag Vooruit' richt zich op het voorkomen van vragen en fouten bij particulieren door processen in te richten vanuit de burger en met die blik passende hulpmiddelen en proactieve dienstverlening te ontwikkelen op onderwerpen, waarvan wij zien dat er een nalevingstekort is.

Inning

De Belastingdienst ondersteunt burgers en bedrijven als zij niet tijdig aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Hiervoor zet de dienst in op het vereenvoudigen van het betaalproces, het verbeteren van de informatievoorziening en het sneller bieden van passende ondersteuning. Voorbeelden hiervan zijn het verbeteren van de informatie over de opbouw van

openstaande schulden, invorderingsrente, betalingsherinneringen en aanmaningen, het uitbreiden van kosteloze betalingsherinneringen en het optimaliseren en digitaliseren van de aanvraagmogelijkheden voor betalingsregelingen. Deze maatregelen dragen eraan bij dat burgers en bedrijven eerder inzicht krijgen in hun verplichtingen en sneller gebruik kunnen maken van beschikbare mogelijkheden om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Hierdoor kunnen betalingsachterstanden en verdere invorderingsmaatregelen zoveel mogelijk worden voorkomen.¹⁶

Toezicht

In het toezicht ligt de focus op het voorkomen van fouten. Bij de doelgroep Particulieren gebeurt dit door gegevens in de aangifte zoveel mogelijk voor in te vullen op basis van (contra-)informatie van derden. Bij de doelgroepen MKB en Grote Ondernemingen is Horizontaal Toezicht onder voorwaarden mogelijk. Voor een deel van de Grote Ondernemingen kan op verzoek een individueel convenant worden afgesloten met de Belastingdienst. Voor het Midden- en kleinbedrijf worden convenanten gesloten met fiscaal dienstverleners van de belastingplichtigen. Daarbij verschuift het toezicht van controle achteraf naar afstemming vooraf.

Als vergissingen of fouten toch geconstateerd worden corrigeert de Belastingdienst met inzet van automatische controle, pro-memorie brieven¹⁷, het herstellen van aangiften, handmatige controle van aangiften en boekenonderzoeken. Er is een relatie tussen de capaciteit die voor toezicht beschikbaar is en het aantal of de omvang van de correcties die de Belastingdienst kan realiseren. Het nalevingstekort kan nooit volledig worden weggenomen met uitsluitend de inzet van toezicht maar toezicht draagt wel bij aan het verkleinen van het nalevingstekort.

De Belastingdienst zoekt naar mogelijkheden om het toezicht, binnen de bestaande middelen, op niveau te houden en zo efficiënt mogelijk in te zetten. Zo kan door een nieuwe opzet van de steekproefsgewijze controles in directie MKB naar verwachting meer personele capaciteit beschikbaar komen voor risico-gerichte boekenonderzoeken.

De Belastingdienst kijkt ook naar mogelijkheden om digitale risicoanalyses uit te voeren. En om de individuele klantbehandeling meer gericht in te zetten bij een bredere doelgroep.

Ik heb u in de Kamerbrief van 6 maart 2025 toegezegd dat ik de komende jaren de aantallen voor het toezicht achteraf op het niveau zal houden van de in het Jaarplan Belastingdienst 2025 opgenomen bandbreedte¹⁸, uitgaande van de huidige beschikbare middelen. Ik wil deze toezegging nu bestendigen. Dit geeft, gezien de eerdere dalende tendens, een ondergrens aan de inzet op toezicht achteraf, bij gelijkblijvende beschikbare middelen en context. Dit noem ik een acceptabel niveau van toezicht.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1432, p. 2-3.

¹⁷ Een PM-brief (pro-memorie-brief) is een brief die naar een belastingplichtige wordt gestuurd nadat deze een aangifte heeft ingediend met daarin een mogelijke fout. In de PM-brief wordt de belastingplichtige op deze mogelijke fout geattendeerd en verzocht om de aangifte te controleren en te wijzigen indien er inderdaad een fout aanwezig is.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36945, nr. 13

Dit acceptabel niveau van toezicht geldt voor de duur van de geldende MJS (2025-2030). In iedere volgende MJS stelt de Belastingdienst een acceptabel niveau van toezicht vast op basis van wat op dat moment vanuit de handhavingsaanpak nodig en mogelijk is. In het jaarplan neemt de Belastingdienst de concrete aantallen op.

Verplichte elektronische facturatie en digitale rapportage (ViDA-richtlijn)

Uit schattingen van de Europese Commissie blijkt dat voor Nederland het btw-nalevingsgat wordt geraamd op circa 7% van de potentiële opbrengsten, ongeveer € 5,8 miljard. Deze schatting is gebaseerd op een top-down-benadering, welke is toegelicht op p.2 van deze brief, en wijkt af van het door de Belastingdienst berekende nalevingstekort. Voor een nadere toelichting op dit cijfer verwijs ik naar de officiële reactie van het kabinet (de appreciatie) op dit rapport van 19 mei 2025.¹⁹

Verdere digitalisering, verbeterde gegevensuitwisseling en Europese rapportageverplichtingen bieden kansen om de handhaving te versterken, fraude terug te dringen en de belastingopbrengsten te vergroten. Ervaringen in andere lidstaten laten bijvoorbeeld zien dat verplichte e-facturatie en digitale rapportage leiden tot hogere belastingopbrengsten en een betere naleving.

Zoals ik Uw Kamer al heb gemeld, is de verwachting dat het kabinet binnenkort meer duidelijkheid kan geven over de introductie van een brede vorm van e-facturatie en digitale e-rapportage in Nederland.²⁰ In de komende periode zal de politieke besluitvorming worden voorbereid zodat hier snel vervolg aan gegeven kan worden.

De verwachting is dat de invoering van verplichte e-facturatie en digitale rapportage zal leiden tot een verhoging van de belastinginkomsten en een verkleining van het nalevingstekort, mede door effectievere handhaving en fraudeaanpak. De mate van verhoging van deze belastinginkomsten hangt af van veel factoren en is vanwege de verschillen in economische omstandigheden en niveaus van algehele naleving niet goed te voorspellen. In het rapport ViDA e-facturatie en digitale rapportage²¹ wordt aangegeven dat, in EU-landen als Italië en Hongarije, die al nationale e-facturatie en digitale rapportage hebben ingevoerd, is gemeld dat hun btw nalevingsgat aanzienlijk is gedaald.

Aanpak van misbruik en fraude met belastingen en/ of toeslagen

De Tweede Kamer verzoekt de regering met prioriteit elke vorm van misbruik en fraude met belastingen en/of toeslagen op te sporen en te vervolgen. Vanuit uw Kamer en de maatschappij wordt terecht verwacht dat de Belastingdienst stevig en zichtbaar optreedt tegen misbruik en het bewust niet naleven van fiscale verplichtingen en fraude, als belangrijk onderdeel van onze strategie. De fraudeaanpak van de Belastingdienst, inclusief de definitie van het begrip fraude, is in juni 2021 met u gedeeld.²² De Belastingdienst heeft de mogelijkheid fiscale boetes op te leggen als verwijtbaar is gehandeld. Ook kan op grond van het

¹⁹ [Brief - Appreciatie btw-gat rapport 2024](#)

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 22112, nr. 4290

²¹ ViDA e-facturatie en Digitale rapportage, opdrachtgever Ministerie van Financiën, EY Belastingadviseurs BV, 23 januari 2026

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31066, nr. 851

Protocol Aanmelding en Afdoening van Fiscale Delicten (Protocol AAFD) met FIOD en OM worden afgewogen of een zaak in aanmerking komt voor inzet van het strafrecht. Om zaken efficiënt af te kunnen doen, worden instrumenten als strafbeschikking van het OM ingezet.

Met eerdere stand van zakenbrieven Dienst Toeslagen heeft Dienst Toeslagen uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het inmiddels opgestarte intensieve toezichtproces en de inrichting van een proces voor de behandeling van samengestelde fraudesignalen. Indien er redenen zijn voor vervolging werken de FIOD en het Openbaar Ministerie samen met de Dienst Toeslagen. Over ontwikkelingen binnen het intensieve toezicht en de samenhang met overdracht van Toeslagzaken naar het strafrecht wordt uw Kamer, als dit relevant is, door Dienst Toeslagen via de reguliere stand van zakenbrieven Toeslagen ingelicht. Ik ga in deze brief met name in op de actuele ontwikkelingen in de aanpak van fiscale fraude.

Fiscale fraude

Het voorkomen, signaleren en bestrijden van fiscale fraude is een belangrijk onderdeel van de handhaving van de Belastingdienst. Naast gemiste belastingopbrengsten en maatschappelijke gevolgen zoals ongelijke concurrentie, is bekend dat het bestaan van fraude het maatschappelijke draagvlak voor het naleven van fiscale verplichtingen doet afnemen. Ook daarom is zichtbaarheid van de fraudeaanpak van belang. Uit recente rapportages zoals het jaarverslag 2025 van de FIOD²³, het Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland²⁴, het Jaarverslag 2025 van de Financial Intelligence Unit²⁵ en het recente Jaarverslag Criminele Geldstromen²⁶ blijkt dat criminele organisaties op verschillende manieren misbruik maken van zwakke plekken in de financiële en fiscale systemen. Ook de Belastingdienst en FIOD zien een samenloop van belastingfraude met andere criminaliteitsvormen zoals witwassen en andere fenomenen. Fraudes worden complex of bedrijfsmatig georganiseerd, de organisatoren opereren in toenemende mate internationaal en maken gebruik van katvangers waarbij zijzelf buiten beeld blijven. De patronen worden gekenmerkt door snelheid en wendbaarheid en zijn niet gebonden aan grenzen en (privacy)regels die wel voor de overheid gelden.

De Belastingdienst (toezicht), de FIOD (opsporing) en het Openbaar Ministerie (vervolg) werken intensief samen in de aanpak van deze fraudes. Jaarlijks worden afspraken gemaakt over welke fiscale fraudefenomenen in de opsporing en vervolging prioriteit krijgen. Deze worden vastgelegd in (de jaarschijf van) het handhavingsarrangement. Voor 2026 zijn, in vervolg op de afspraken voor 2025, de volgende fenomenen vastgesteld: Intracommunautaire BTW-fraude, BTW-netwerkfraude, BPM-fraude bij import van auto's en de verhuuld vermogenfenomenen onjuiste woon- en vestigingsplaats, verhuilde virtual assets en misbruik van internationale company-structuren. De beoogde effecten van de prioritering via het handhavingsarrangement zijn zowel de zichtbare aanpak van individuele zaken als het versterken van de kennis over fraudepatronen door de inzet van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden. Deze kennis is nodig voor maatregelen om fraude te voorkomen, zoals het aanpassen van regelgeving. Ook zet de

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32715, nr. 6

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29911 nr. 505

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29911 nr. 507

²⁶ [Jaaroverzicht criminele geldstromen 2025](#)

Belastingdienst met dit doel in op de samenwerking met externe partners, onder andere door de inrichting van het meldingenproces en concrete afspraken met externe partners zoals Logius en de Kamer van Koophandel. Zo kunnen gezamenlijk maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld bij misbruik van turboliquidaties.

Voor het voorkomen en bestrijden van fraude is deze gecombineerde inzet van preventieve maatregelen en een effectieve, gerichte inzet van de beschikbare analyse- en onderzoeksexpertise in fiscaliteit, toezicht, privacy en strafrecht essentieel.

Als voorbeeld wil ik dieper ingaan op de BPM-fraude bij import auto. Dit fenomeen staat sinds 2025 in het handhavingsarrangement. De Belastingdienst voert in dit kader projectmatig een aantal risicogerichte onderzoeken uit. Daarnaast loopt een steekproef om beter zicht te krijgen op de mate van compliance in de branche. Inmiddels zijn een aantal zaken aangemeld voor een strafrechtelijk onderzoek. In maart 2026 heeft de FIOD in dit kader een actieweek gehouden²⁷. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de direct betrokkenen van de Belastingdienst, FIOD en het OM. Deze aanpak draagt daarmee bij aan voorkomen en stoppen van fraude. Ook zorgt de werkwijze voor concrete voorstellen voor aanpassingen van wet- en regelgeving. Een van de voorstellen richt zich op het voorkomen van fraude door beperking van bestaande problematiek binnen de BPM, in het bijzonder de waarderingsdiscussies bij taxaties. Zoals ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd, worden de komende maanden de mogelijkheden hiertoe ambtelijk verkend.²⁸ Voor het einde van dit jaar zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

Tenslotte is het in het kader van deze motie goed te melden dat de Belastingdienst het inzicht op handhavingsvraagstukken versterkt. Dankzij een dergelijk inzicht kunnen betere handhavingskeuzes gemaakt worden, ook over gerichte inzet van het strafrecht. Dit inzicht wordt stapsgewijs opgebouwd, waaraan ook experts uit de praktijk van toezicht, opsporing en vervolging meewerken. Op een aantal onderwerpen wordt de komende periode het inzicht verder uitgewerkt.

Kanttekeningen bij het structureel verkleinen van het nalevingstekort

Om het nalevingstekort structureel te verlagen ziet de Belastingdienst nog enkele ontwikkelingen die spanning opleveren. Zoals ik al eerder aan uw kamer heb verteld²⁹ staat de capaciteit van het toezicht onder druk, bijvoorbeeld door andere verplichte werkzaamheden zoals hersteloperaties, het behandelen van bezwaar en beroep. Verder is het aantal belastingplichtigen het afgelopen decennium gestegen. Via de financieringssystematiek wordt de Belastingdienst niet automatisch gefinancierd voor deze stijgende volumes, waardoor het noodzakelijk is om middelen te herprioriteren, soms ten koste van de handhaving. Daarbij komt dat de Belastingdienst de komende jaren, net als andere onderdelen van de rijksdienst, uitvoering geeft aan taakstellingen en besparingsopgaven en ook nog te kampen heeft met schaarse IV-capaciteit. Ook worden de mogelijkheden van data-analyse voor de Belastingdienst bepaald door maatregelen die onder andere rechtsbescherming en privacy waarborgen. Vanzelfsprekend vindt de Belastingdienst deze waarborgen belangrijk maar het betekent wel dat toezicht op

²⁷ <https://www.fiod.nl/fiod-houdt-zeven-verdachten-aan-in-onderzoeken-naar-bpm-fraude/>

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32 800, nr. 93

²⁹ Kamerbrief Handhaving bij de Belastingdienst, Kamerstukken II 2023-2024, 31 066, nr. 1314

sommige punten bemoeilijkt wordt. Dit alles betekent dat niet iedere vorm van niet-naleving met dezelfde intensiteit kan worden aangepakt. De inzet van toezicht- en opsporingscapaciteit is niet oneindig, dus is het noodzakelijk keuzes te maken om deze capaciteit doelmatig en gericht in te zetten.

Onvolkomenheid Algemene Rekenkamer

In de overwegingen bij de motie over het nalevingstekort wordt gerefereerd aan de onvolkomenheid die de Algemene Rekenkamer constateert met betrekking tot het beleid Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (M&O-beleid) van de Belastingdienst. Ik wil daarbij benadrukken dat de onvolkomenheid en het nalevingstekort niet direct aan elkaar gekoppeld kunnen worden. De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren al veel bereikt om de door de Algemene Rekenkamer benoemde onvolkomenheid op te lossen en spant zich in om deze onvolkomenheid in 2026 volledig op te lossen door het verbeteren van de nog resterende aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer.

Conclusie

Ik onderschrijf het belang van een zo klein mogelijk nalevingstekort, wat het resultaat is van het functioneren van het belastingstelsel als geheel waarvan de inspanningen van de Belastingdienst een onderdeel zijn. Ook externe factoren zoals maatschappelijke ontwikkelingen, economische ontwikkelingen en vertrouwen in politiek en overheid, spelen een rol. Met de in deze brief beschreven ontwikkelingen geef ik uitvoering aan de moties van uw Kamer. Tegelijkertijd laat zowel de Nederlandse praktijk als de internationale ervaring zien dat het nalevingstekort in Nederland relatief laag is en niet eenvoudig of snel verder kan worden teruggebracht. Veel burgers en ondernemers willen de regels wel volgen, maar lopen vast in de veelheid aan uitzonderingen, drempelbedragen en aftrekposten. Daarom zet ik in op een eenvoudige wetgeving en het ondersteunen van burgers en bedrijven bij naleving. Gericht inzetten van toezicht en het krachtig aanpakken van het bewust niet naleven van fiscale verplichtingen en fraude is en blijft een belangrijk onderdeel van onze aanpak.

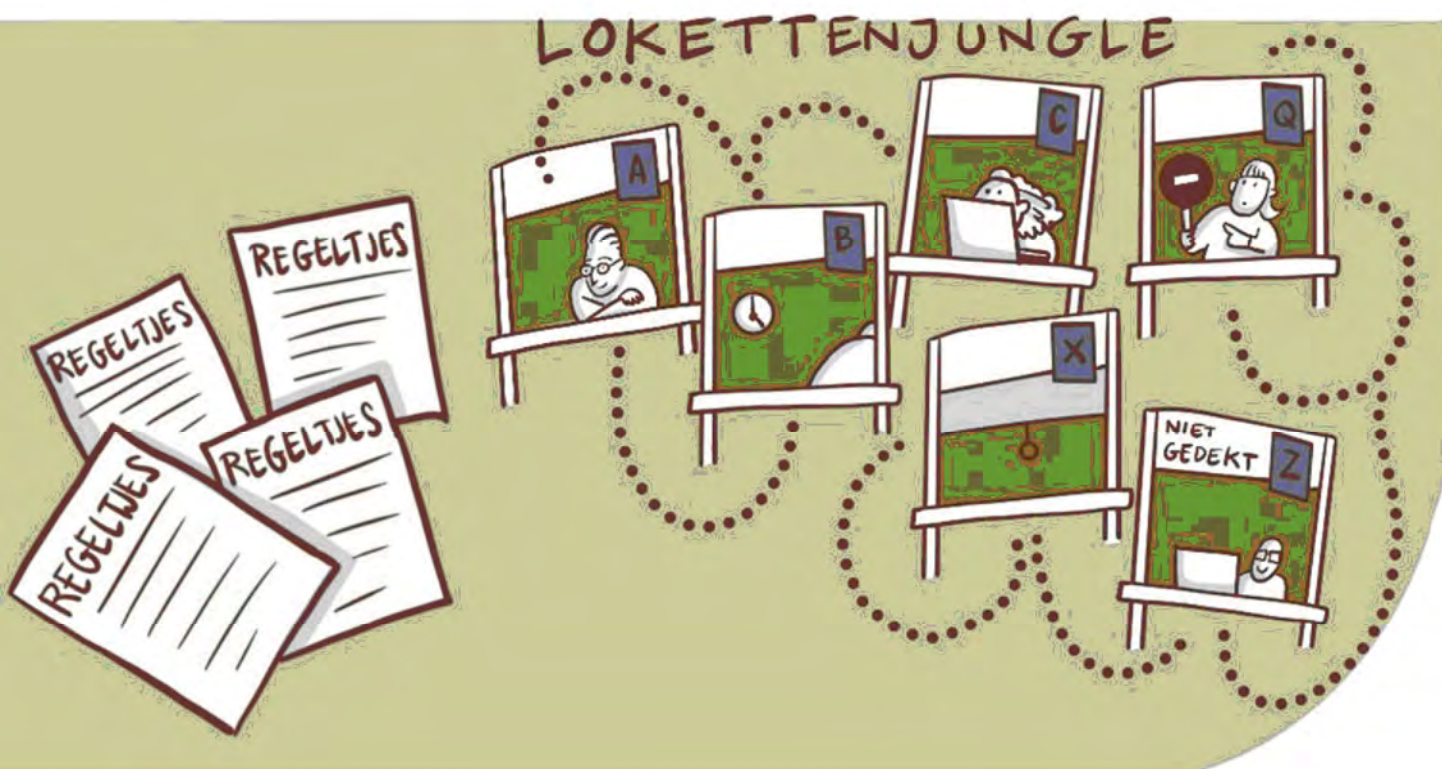


Niemand tussen wal en schip

Is fiscale rechtsbescherming een schijnrecht?

Inhoudsopgave

Voorwoord: Niemand tussen wal en schip	2
Begrippenlijst	4
1 Vast in het papieren recht	5
2 Wanneer hulp tekortschiet, gaat het niet alleen mis op papier	7
Het verhaal van Maaïke	7
Het verhaal van Jolieke en Ines	9
Het perspectief van advocaten	11
3 De weg vooruit	15
Versterken van de eerstelijns fiscale rechtshulp met samenwerkingspartners	15
Een begin dat om een vervolg vraagt	17



Niemand tussen wal en schip

Voorwoord van Persoonsgegevens

Op papier heeft iedereen in Nederland dezelfde rechten in belasting- en toeslagenzaken: het recht op uitleg, het recht op bezwaar en beroep, en het recht op een eerlijk proces. Maar een recht dat je niet goed kunt uitoefenen, door kosten of complexiteit, is in de praktijk een *schijnrecht*.

Dat beeld rijst op uit de hulpvragen die dagelijks bij ons binnenkomen. Vragen van mensen die om allerlei redenen vastlopen en daarbij niet de juiste hulp kunnen vinden. Zoals Maaïke, die een terugvordering kreeg van kinderopvangtoeslag en daartegen in bezwaar en beroep ging. Bij elke stap in die procedure zocht zij juridische hulp, bijvoorbeeld bij sociaal raadslieden en advocaten. Telkens werd zij afgewezen. Haar inkomen lag net boven de grens voor gesubsidieerde rechtsbijstand, de zaak werd te complex bevonden, of de kosten wogen niet op tegen het financiële belang. Uiteindelijk voerde zij het woord tijdens de zitting tegenover Dienst Toeslagen alleen, enkel met haar moeder achter zich.

Wij helpen bij vastgelopen belasting- en toeslagenzaken, en gebruiken deze signalen om knelpunten in het belasting- en toeslagensysteem in kaart te brengen. Verhalen als die van Maaïke laten zien waarom mijn zorgen als De Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden verder reiken dan alleen de knelpunten in ons systeem. Ze gaan ook over het gebrek aan toegang tot passende eerstelijns hulp om mensen bij deze knelpunten te ondersteunen, vóórdat problemen verder escaleren.

We zien in onze casusbehandeling de grens tussen eerste- en tweedelijns hulp verschuiven: 36 procent van onze zaken komt via burgers rechtstreeks bij ons terecht, een zorg die ik ook in mijn vorige rapportage deelde.¹ Op sommige plekken ontbreekt passende eerstelijns hulp, terwijl wij als tweedelijnsorganisatie door formele grenzen de vragende burger niet altijd zelf kunnen helpen. De burger valt dan tussen wal en schip tussen de eerste en tweede lijn in. Dat is niet uit te leggen aan iemand die hulp nodig heeft.

Het schijnrecht dat uit deze verhalen spreekt, is het vraagstuk van deze themarapportage geworden. Dit rapport beschrijft die praktijk in drie stappen.

1. We signaleren waaróm praktische rechtsbescherming tekortschiet: een systeem dat voor de meeste mensen te complex is, en een hulplandschap waarin passende ondersteuning niet vanzelfsprekend is.
2. Vervolgens laten we aan de hand van concrete verhalen zien wat dat betekent voor mensen zelf, voor de hulpverleners en advocaten die hen bijstaan.
3. Tot slot schetsen we de weg vooruit: hoe de Belangenbehartiger, samen met andere partners als Sociaal Werk Nederland, Divosa, de Nationale Schuldhulproute, OverRood en Geldfit, werkt aan een sterkere eerste lijn. We maken hulp beter vindbaar, stimuleren samenwerking en versterken de fiscale kennis in de eerste lijn. Waar lokale hulp of deskundigheid nog ontbreekt, kan onze Vliegende Brigade als vangnet tijdelijk ondersteuning bieden.

Vanuit onze signaleringsrol wil ik concrete aanbevelingen meegeven. Deze aanbevelingen zijn te vinden in hoofdstuk 3. Ze gaan onder andere over het verbeteren van de toegang tot fiscale rechtsbijstand en het stimuleren van vroegtijdige interventies zodat we als samenleving minder procederen.

¹ Belangenbehartiger Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden, *Halfjaarlijkse rapportage – De Belangenbehartiger* (december 2025)

Bij één aanbeveling wil ik graag iets langer stilstaan. Die betreft het onderscheid tussen eerste- en tweedelijnhulp. Het wegnemen van formele belemmeringen die passende hulp in de weg staan kan helpen, zodat de tweede lijn ook kan handelen wanneer lokaal geen passende eerstelijnhulp beschikbaar is.

Fiscale rechtsbescherming begint op het moment dat iemand dreigt vast te lopen, niet pas bij bezwaar of beroep. Mensen moeten hun rechten kunnen vinden, begrijpen en krijgen, zonder te verdwalen tussen loketten, inkomensgrenzen of formele grenzen van de eerste en tweede lijn.

De BBT maakt met dit rapport zichtbaar waar dat nog niet lukt. Nu is het aan politiek en uitvoering om ervoor te zorgen dat niemand verdwijnt in de ruimte tussen recht hebben en recht krijgen.

Niemand tussen wal en schip.

Persoonsgegevens



Begrippenlijst

De Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (BBT)

De BBT is een onafhankelijk onderdeel van het ministerie van Financiën en helpt mensen, waaronder (kleine) ondernemers, bij vastgelopen belasting- en toeslagenzaken. Wij zoeken naar 'rechtvaardige' oplossingen. Dit zijn oplossingen die zowel menswaardig als rechtvaardig zijn: uitkomsten die recht doen aan de situatie van de burger, binnen de grenzen van de wet. Onze kerntaken bestaan uit tweedelijns casusbehandeling en het met de politiek delen van signalen die daaruit naar voren komen.

Eerstelijns hulp

Laagdrempelige, generalistische hulp bij fiscale of sociaaljuridische vragen, gericht op eerste oriëntatie, het geven van uitleg, het beantwoorden van vragen of het opstellen van een bezwaarschrift in een eenvoudige casus. Dit vereist geen specialistische fiscale kennis bij de hulpverlener. Deze hulp wordt geboden door onder meer het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en belastingwinkels.

Tweedelijns hulp

Specialistische, verdiepende hulp bij fiscale of juridische zaken die te complex zijn, of waarbij wet- en regelgeving geen ruimte biedt voor de eerste lijn. Denk aan zaken zoals het voeren van inhoudelijke bezwaar- en beroepsprocedures en vertegenwoordiging bij de rechter. Dit vereist juridische expertise en volgt vaak na doorverwijzing vanuit de eerste lijn. Deze hulp wordt bijvoorbeeld geboden door sociaal advocaten met kennis van toeslagen en/of belastingen.

Toevoegingsbasis

De praktijk waarbij een advocaat een zaak behandelt met (gedeeltelijke) vergoeding vanuit gesubsidieerde rechtsbijstand, in plaats van tegen een commercieel tarief. Fiscale toevoegingszaken staan volgens advocaten onder druk: zij ontvangen daarvoor een relatief lage vergoeding, er is een reëel risico op afwijzing van een aanvraag en de financiering van dit soort zaken vergt relatief veel administratieve handelingen.

Zelfredzaamheid

Het criterium waarmee wordt beoordeeld of iemand in aanmerking komt voor een toevoeging. Als de aanvrager in staat wordt geacht zijn zaak zelfstandig af te handelen, dus zonder bijstand van een advocaat, bestaat geen recht op een toevoeging. Verondersteld wordt dat iemand een belasting- of toeslagenzaak zelf kan afhandelen als deze 'uitsluitend feitelijk dan wel rekenkundig van aard' is². Volgens advocaten sluit dit criterium niet aan bij de praktijk, omdat mensen die vastlopen vaak niet over de kennis of vaardigheden beschikken om hun zaak zelf tot een goed einde te brengen.

² Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt)

1 Vast in het papieren recht

Sinds onze oprichting zien we een groot gat tussen wat mensen op papier aan fiscale rechten hebben, en waar ze in de praktijk daadwerkelijk toegang tot hebben. Voor veel mensen is dat papieren recht een schijnrecht: het belasting- en toeslagenstelsel is te complex om zelfstandig te doorgronden, passende juridische hulp is niet altijd voorhanden, en de regels voor bezwaar en beroep bieden op zichzelf geen garantie dat mensen ook echt hun recht kunnen halen. Het gaat uiteindelijk om de vraag of mensen, al dan niet met hulp van anderen, daadwerkelijk gebruik kunnen maken van hun fiscale rechten in het ingewikkelde belasting- en toeslagenstelsel.³

Die vraag is voor ons geen abstractie. Wij ontvangen dagelijks hulpvragen van burgers die vastlopen in het stelsel. In dit hoofdstuk delen we de knelpunten die daaruit naar voren komen: de patronen waardoor praktische fiscale rechtsbescherming tekortschiet. In het volgende hoofdstuk illustreren we deze signalen aan de hand van casussen die de BBT in de praktijk heeft behandeld.

Het belasting- en toeslagenstelsel is voor de meeste mensen te complex om zelfstandig te begrijpen

Het Nederlandse belasting- en toeslagenstelsel bestaat uit een omvangrijk geheel van regels en uitzonderingen, die strikt worden toegepast in de uitvoering. Voor veel mensen is al lastig te overzien welke regels op hun situatie van toepassing zijn en wat de gevolgen zijn van keuzes of gebeurtenissen voor de belastingen die ze betalen en de toeslagen die ze ontvangen. Zolang alles goed gaat, is dat geen probleem. Maar zodra ze een vraag hebben, een fout moeten herstellen of het niet eens zijn met een besluit, lopen ze snel vast. Dan wordt zichtbaar hoe ongelijk de partijen tegenover elkaar staan: de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen beschikken over specialistische kennis, ervaring en het complete dossier, iets wat particulieren en ondernemers vaak niet hebben. Voor het begrijpen van hun rechten en plichten zijn zij daardoor aangewezen op ondersteuning door derden.^{4,5,6,7}

Een lappendeken lost geen vragen op

Zodra mensen herkennen dat zij ondersteuning nodig hebben, begint vaak een ingewikkelde zoektocht naar passende hulp. Het aanbod van fiscale eerstelijnsrechtshulp is versnipperd: hulp wordt aangeboden door verschillende organisaties, verschilt sterk per gemeente en is niet altijd goed vindbaar. Het aanbod is een lappendeken⁸. Informatie over dit aanbod is bovendien lang niet altijd volledig of actueel.

Door de bekende 'lokettenjungle' kunnen mensen moeilijk overzien welke organisatie hen daadwerkelijk verder kan helpen.⁹ De BBT ziet dan ook regelmatig dat mensen tussen wal en schip vallen tussen de eerste en tweede lijn in, zonder dat hun probleem wordt opgelost.

Een loket vinden betekent nog geen passende oplossing

Soms vereist een fiscale vraag specialistische kennis waar niet iedere eerstelijns rechtshulpverlener over beschikt. Zij verwijzen dan door naar tweedelijns hulp, maar ook die tweedelijns rechtsbijstand kent beperkingen. Fiscale rechtsbijstand kost vaak geld, en niet iedereen kan dat betalen. Het aantal advocaten dat gespecialiseerd is in fiscale zaken is beperkt. Bovendien biedt gesubsidieerde rechtsbijstand (een zogeheten toevoeging) maar voor een beperkte groep uitkomst, en is dit in fiscale zaken doorgaans pas beschikbaar in de beroepsfase, terwijl mensen al veel eerder hulp nodig hebben.

³ Adviescommissie Praktische Rechtsbescherming in Belastingzaken, *Burgers beter beschermd: Praktische rechtsbescherming in belastingzaken* (Commissie-Van Hout, 22 april 2021).

⁴ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht: Eindverslag* (17 december 2020)

⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport nr. 97 (24 april 2017)

⁶ Nationale ombudsman, *Invorderen vanuit het burgerperspectief*, rapportnr. 2019/005 (9 februari 2019)

⁷ Ministerie van Financiën, *IBO Toeslagen, deelonderzoek 1: Eenvoud of maatwerk – Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel* (11 november 2019)

⁸ De Bond voor Belastingbetalers, *De lappendeken van de fiscale rechtshulp*, (2 oktober 2024).

⁹ Kwartiermaker Landelijk Dekkend Netwerk Sociaaljuridische en Financiële Hulp, *'Niet het zoveelste rapport op de stapel': Een verslag van de eerste negen maanden* (15 juni 2026),

Sociaal raadslieden, vooral actief in grote steden, lopen tegen precies deze grens aan. Zij dragen regelmatig fiscale casuïstiek aan bij ons. Hun dienstverlening beperkt zich in de praktijk veelal tot de bezwaarprocedure, terwijl een doorverwijzing naar een gespecialiseerde advocaat voor de beroepsfase niet altijd mogelijk is.

Wij zijn bevoegd een casus te onderzoeken als de behandelmogelijkheden binnen de Belastingdienst of Dienst Toeslagen zijn uitgeput. Dit betekent dat wij geen onderzoek mogen doen als bezwaar nog mogelijk is, nog loopt of is gemaakt, of als er een verzoek om vermindering kan worden gedaan¹⁰. Terwijl in die fase gesubsidieerde bijstand van een advocaat doorgaans niet mogelijk is. Dit is problematisch voor mensen die niet goed in staat zijn een bezwaarprocedure zelfstandig tot een goed einde te brengen. Zo komen mensen klem te zitten in het papieren recht: mensen maken geen bezwaar, of komen niet verder dan de bezwaarfase, omdat een werkende overgang naar de beroepsfase ontbreekt, of omdat ze niet in aanmerking komen voor een toevoeging.

¹⁰ Artikel 2, vierde lid, Regeling taakuitoefening en bevoegdheden Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden, Stcrt. 2025, nr. 3504.

2 Wanneer hulp tekortschiet, gaat het niet alleen mis op papier

In dit hoofdstuk vertellen we de verhalen van een aantal mensen die vastliepen met belastingen en toeslagen en die, zelf of via hun hulpverlener, de weg naar de BBT vonden. Voor sommigen van hen had dit enorme impact op hun leven.

Deze verhalen staan niet op zichzelf: ze zijn illustratief voor de casussen die de BBT de afgelopen tijd langs heeft zien komen. Zo vertellen we het verhaal van Maaïke, die tijdens een langlopende juridische procedure geen passende rechtshulp of rechtsbijstand kon vinden. Daarnaast vertellen we het verhaal van hulpverlener Jolieke, die haar cliënt met hersenletsel Ines begeleidde in haar gesprekken met de Belastingdienst en daarbij tegen de grenzen van haar rol als hulpverlener aanliep. Verder hebben mensen die fiscale hulp bieden ook grenzen die ze ervaren in de praktijk. Daarom staan we ook stil bij de verhalen van enkele advocaten die op toevoegingsbasis rechtsbijstand verlenen of dat in het verleden hebben gedaan.

Als BBT vinden we het belangrijk om in dit rapport niet alleen de knelpunten te benoemen, maar ook aanbevelingen te doen. In hoofdstuk 3 vind je deze terug.

Het verhaal van Maaïke

Net als veel anderen kreeg Maaïke* in 2021 te maken met de gevolgen van de coronapandemie. Het was voor haar een hectische tijd. Ze was net bevallen van een tweeling, haar partner wisselde meerdere keren van baan en haar dochter van zes jaar kon niet wennen op de kinderopvang, waardoor ze meerdere keren van opvang wisselde. Maaïke probeerde in deze periode meerdere ballen in de lucht te houden. Wijzigingen in het inkomen en de opvang gaf ze regelmatig door aan de Dienst Toeslagen.

In 2023 ontving Maaïke een terugvordering van een deel van de ontvangen kinderopvangtoeslag. Ze ging ervan uit dat zij alle wijzigingen correct had doorgegeven, en kon in haar online dossier niet volledig reconstrueren waarop het besluit was gebaseerd. Ook begreep ze niet waarom de Dienst Toeslagen haar niet eerder had gewezen op een mogelijke fout. Ze diende bezwaar in. Doordat zij niet kon nagaan waarop het besluit was gebaseerd, voelde de situatie voor haar niet eerlijk.



Persoonsgegevens

“De toegang tot rechtshulp zou voor iedereen beschikbaar moeten zijn. Niet alleen voor mensen met veel geld, een minimuminkomen of het juiste rechtsbijstandspakket.”

* De namen van de personen in de verhalen zijn niet de echte namen.

Wat begon als een verzoek om duidelijkheid, groeide uit tot een langdurige juridische procedure. Nadat de Dienst Toeslagen het bezwaar van Maaïke had afgewezen, ging zij in beroep bij de rechtbank. De rechtbank stelde haar gedeeltelijk in het gelijk, waarna de Dienst Toeslagen hoger beroep instelde bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat hoger beroep loopt nog steeds.

Bij iedere stap in de procedure probeerde Maaïke juridische ondersteuning te vinden. Zij wendde zich tot verschillende instanties. De Raad voor Rechtsbijstand wees haar aanvraag af, omdat haar inkomen boven de inkomensgrens voor een toevoeging lag. Sociaal raadslieden gaven aan dat de zaak, zeker door het hoger beroep, te complex was geworden. Advocaten namen de zaak niet aan omdat zij geen capaciteit hadden, de zaak te complex was, zij alleen erkende benadeelden bijstonden of waren gestopt met dit soort zaken. Ook wogen de kosten niet op tegen Maaïkes financiële belang van ongeveer € 1.900. Een gespecialiseerde advocaat kostte circa € 270 per uur, en alleen een 'quick scan' van twee uur zou haar al € 540 kosten. Ook haar rechtsbijstandsverzekering bood geen uitkomst, omdat de zaak niet onder de dekking viel. Ook een coulanceverzoek wees haar verzekeraar af. Ze klopte zelfs aan bij een universiteit met de vraag of rechtenstudenten haar misschien bij konden staan, al was het maar als studieproject. Ook dit verzoek werd afgewezen.

"Het voelde alsof ik alleen tegenover een heel machtige instantie stond en nergens terecht kon voor hulp."



Juridische ondersteuning vond Maaïke niet, maar dankzij de steun van collega's en familie stond zij er niet helemaal alleen voor. Tijdens de zitting in beroep voerde ze zelf het woord tegenover de Dienst Toeslagen en de rechter, met haar moeder achter zich. Pas toen werd voor haar volledig duidelijk welke informatie aan haar dossier ten grondslag lag en welke vergissing zij had gemaakt. Omdat het voor haar de eerste keer was dat ze alle informatie zag en geen juridische ondersteuning had, vond zij het moeilijk om ter plekke te reageren. De ervaring maakte veel indruk op haar: na afloop voelde zij zich overvallen en emotioneel.

Toen de rechtbank oordeelde dat zowel Maaïke als de Dienst Toeslagen een deel van de verantwoordelijkheid droegen, was zij opgelucht. Die uitkomst voelde eerlijk, zij had zelf immers een fout gemaakt. Nadat de Dienst Toeslagen liet weten in hoger beroep te gaan, zakte de moed haar in de schoenen. Via een bericht op LinkedIn kwam zij uiteindelijk in contact met de Belangenbehartiger.

Als Belangenbehartiger konden wij Maaïke niet bijstaan in hoger beroep omdat we niet optreden als gemachtigde. Wel hielpen we bij het vinden van een intermediair; na lang zoeken vonden we een advocaat die Maaïke tegen een beperkte vergoeding kon bijstaan in haar hoger beroepszaak. Voor Maaïke was het vooral waardevol dat er eindelijk iemand naar haar situatie luisterde en eerlijk uitlegde wat wel en niet mogelijk was, zonder haar af te wijzen of opnieuw door te sturen.

Hoewel de Belangenbehartiger haar niet juridisch kon bijstaan, voelde zij zich wel verantwoordelijk om naar Maaïke te luisteren en naar een oplossing te zoeken, zodat ze niet alleen tegenover de Raad van State zou komen te staan.

Vanaf het eerste contact had Maaïke het gevoel dat de communicatie stroef verliep en dat de Dienst Toeslagen vooral bezig was juridisch gelijk te krijgen. Voor haar persoonlijke omstandigheden leek in haar beleving weinig ruimte te zijn. Terugkijkend vraagt ze zich af of een eerder gesprek over de feiten en haar situatie had kunnen bijdragen aan meer wederzijds begrip en had kunnen voorkomen dat de kwestie verjuridiseerde.

“Ik vond het doodeng. Je voelt je heel klein als je daar alleen zit, tegenover mensen voor wie dit dagelijkse kost is. Mijn moeder zat achter me, maar die mocht niks zeggen.”

De periode van de beroepszaak en de maanden daarop vroegen veel van Maaïke en haar gezin. In de avonden en de weekenden stak ze veel tijd in het doornemen van jurisprudentie en wetteksten en het achterhalen van informatie om haar zaak voor te bereiden. Dit vergde zo veel van haar dat het haar bijna haar relatie kostte. De juridische procedure had uiteindelijk een grote impact op Maaïke en haar gezin en liet ook buiten de rechtszaal langdurige sporen na.

Nadat Maaïke haar zelfgeschreven verweerschrift indiende bij de Raad van State, deed de Dienst Toeslagen een toezegging die voor Maaïke veel rust bracht. De dienst gaf aan niet méér terug te zullen vorderen dan uiteindelijk uit de beroepsprocedure zou volgen, omdat het hoger beroep was gericht op het verkrijgen van een principiële uitspraak. Voor Maaïke en haar gezin bracht deze toezegging rust in een traject dat de afgelopen jaren veel van hen had gevraagd.

Wat laat het verhaal van Maaïke zien?

Het verhaal van Maaïke laat zien hoe de lokettenjungle ertoe kan leiden dat mensen tussen wal en schip raken. Maaïke vond ondanks haar inspanningen geen passende juridische ondersteuning en moest uiteindelijk zelf in beroep tegen de Dienst Toeslagen. Voor Maaïke ontstond feitelijk een vorm van rechtenloosheid. Zij had geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, terwijl de kosten van een gespecialiseerde advocaat niet opwogen tegen het financiële belang van haar zaak. Bovendien bleek het in de praktijk vrijwel onmogelijk om zo'n advocaat te vinden.

“We zijn nu zo'n juridisch regeltjesland. Dan moet je ook dingen inrichten voor álle mensen om daarin mee te kunnen gaan.”

Het verhaal van Jolieke en Ines

Jolieke* begeleidt mensen met niet-aangeboren hersenletsel. Ze ondersteunt hen bij het omgaan met de gevolgen daarvan en komt vaak bij cliënten thuis om hen te helpen het dagelijks leven weer op te pakken. Dat werk is niet altijd eenvoudig, maar wel van grote betekenis voor zowel de mensen die zij begeleidt als voor haarzelf. De cliënten die zij begeleidt bevinden zich vaak in een kwetsbare positie. Soms spelen naast het hersenletsel ook andere problemen, waardoor hun situatie verder onder druk komt te staan. Een van hen was Ines*.

Ines kampte al langere tijd met financiële en mentale problemen. Lang was niet duidelijk dat Ines daarnaast niet-aangeboren hersenletsel had. Toen een oplettende professional de signalen herkende, kwam zij in aanmerking voor passende ondersteuning. Toen Jolieke haar leerde kennen, had Ines net een schuldsaneringstraject afgerond. Die jaren hadden veel van haar gevraagd en haar vertrouwen in instanties en de overheid sterk aangetast. Ook tegenover Jolieke was zij in eerste instantie terughoudend, maar het vertrouwen groeide snel.

Persoonsgegevens

“Ik zou willen dat het niet nodig was om haar te begeleiden bij deze zaak. Ik help mensen bij het omgaan met hun hersenletsel; ik ben geen fiscaal expert. Dat voelt niet helemaal fijn.”

Niet lang daarna zag Jolieke dat Ines een brief van de Dienst Toeslagen had gekregen. Daarin stond dat zij een deel van de ontvangen toeslagen moest terugbetalen. Ines begreep niet waarom. Samen met Jolieke belde ze de BelastingTelefoon. Hoewel ze uitleg kregen, bleef voor Ines onduidelijk wat er precies was veranderd en waarom. Dit bevestigde haar gevoel dat niemand haar werkelijk kon uitleggen wat er aan de hand was en vergrootte haar wantrouwen.

Als begeleider voelde Jolieke zich verantwoordelijk om naast haar cliënt te staan. Tegelijkertijd merkte ze dat zij steeds verder betrokken raakte bij een onderwerp dat buiten haar expertise lag. Ze kende niet het hele financiële dossier van Ines en was niet altijd aanwezig als Ines contact had met de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Daardoor was het soms lastig om haar goed te begeleiden. Bovendien was het voor Jolieke zoeken naar de grens tussen wat zij als begeleider van zichzelf kon vragen. Soms hield zij zich immers bezig met zaken die niet meer binnen haar rol- en taakbeschrijving vielen. Juist door deze professionele betrokkenheid vond ze het moeilijk om de situatie los te laten. Sommige zorgen laat je niet vanzelf achter wanneer je de voordeur achter je dichttrekt.



Via een fragment op de radio hoorde Jolieke over de Belangenbehartiger. Omdat het haar niet lukte om samen met Ines duidelijkheid te krijgen over de oorzaak van de terugvordering, besloot zij contact op te nemen. Nadat ze de zaak hadden voorgelegd, hebben we haar meer duidelijkheid gegeven over de achtergrond van de terugvordering. De aanleiding was dat haar inwonende zoon was gestopt met zijn studie om zijn moeder te ondersteunen en vervolgens was gaan werken om financieel bij te dragen aan het huishouden. Dit had gevolgen voor haar recht op huurtoeslag. Uiteindelijk bleek de terugvordering juridisch juist te zijn. Wat voor Ines verschil maakte, was niet een andere uitkomst, maar de duidelijkheid die zij kreeg over haar situatie.

Wat laat het verhaal van Jolieke en Ines zien?

Het verhaal van Jolieke en Ines laat zien dat de veronderstelling van ‘zelfredzaamheid’ niet altijd aansluit bij de mogelijkheden. Mensen met een kwetsbare (gezondheids)positie kunnen hun fiscale rechten niet altijd zelfstandig uitoefenen en zijn afhankelijk van passende ondersteuning. Wanneer die ontbreekt, komen andere hulpverleners in een lastige positie. Zij voelen zich verantwoordelijk om te helpen, maar beschikken niet (altijd) over de fiscale expertise of de juridische instrumenten om die rol goed te vervullen.

“Wat fijn zou zijn, is als je in een veel eerder stadium al goede hulp kan krijgen, zodat het niet zo ver komt.”

** De namen van de personen in de verhalen zijn niet de echte namen.*

Het perspectief van advocaten

Wat vinden advocaten van de toegang tot rechtsbijstand in belasting- en toeslagzaken? Vier ervaren professionals delen hun observaties en zorgen.

Toegang tot fiscale rechtsbijstand staat onder druk

Persoonsgegevens werken allebei als advocaat-belastingkundige in het fiscale domein en staan particulieren en ondernemers bij **Persoonsgegevens** vanuit zijn eigen kantoor en **P-gv.** is werkzaam bij een sociaal gericht advocatenkantoor. **Persoonsgegevens** **Persoonsgegevens** zijn beiden al meer dan twintig jaar actief als sociaal advocaat in Rotterdam. Allemaal zien ze welke drempels mensen tegenkomen in de zoektocht naar toegang tot rechtsbijstand in belasting- en toeslagzaken.

Persoonsgegevens ervaart regelmatig hoe de toegang tot passende rechtsbijstand in de bezwaarfase voor burgers wordt bemoeilijkt door strikte regels. **P-gv.** is gespecialiseerd in straf- en jeugdrecht en ziet hoe kwetsbare burgers financieel in de problemen komen door ernstige levensgebeurtenissen, die gevolgen hebben voor het recht op toeslagen.

Ook ervaren zij zelf welke belemmeringen het voor advocaten lastig maken om fiscale zaken op toevoegingsbasis te behandelen. Voor **P-gv.** waren deze belemmeringen zelfs de reden om te stoppen met het behandelen van zaken op toevoegingsbasis.

De gezamenlijke ervaringen tonen aan dat het huidige systeem veel knelpunten kent. Zowel burgers als advocaten lopen regelmatig tegen de grenzen aan van wat mogelijk is. Los van deze problemen met rechtsbijstand, signaleren de advocaten ook structurele tekortkomingen in het fiscale stelsel zelf.

Het fiscale stelsel werkt juridische escalatie in de hand

Volgens **P-gv.** zit in het fiscale stelsel een zekere logica van juridische escalatie ingebouwd. Wanneer iemand het niet eens is met een besluit, moet deze persoon steeds een juridische stap zetten: eerst bezwaar, daarna beroep en vervolgens hoger beroep. Daarbij is weinig ruimte voor de-escalatie. In deze gejuridiseerde aanpak wordt volgens hem te veel van mensen verwacht. *“Mensen beschikken niet over dezelfde kennis, ervaring en informatie als de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen, en hebben daardoor moeite om hun perspectief of standpunt naar voren te brengen als ze in contact zijn met de diensten. Dit geldt al helemaal wanneer een zaak juridisch complexer wordt”,* aldus **P-gv.**

Daarnaast zien **Persoonsgegevens** dat de manier waarop de uitvoering is ingericht wringt met de belevingswereld van particulieren en kleine ondernemers. De Belastingdienst en de Dienst Toeslagen beoordelen bijvoorbeeld regelmatig meerdere belasting- of toeslagjaren tegelijk. Daardoor kunnen mensen in één keer aanslagen over vijf jaren ontvangen. Voor de diensten is dat wellicht efficiënt, maar voor betrokkenen kan dit onverwacht komen en financieel moeilijk te dragen zijn.

Voor mensen voelt het proces van escalatie vaak onbegrijpelijk. Zij krijgen het gevoel dat de diensten ‘hen moeten hebben’ of dat ‘ze een kruisje achter hun naam hebben’, terwijl de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen handelen vanuit vaste processen. Volgens beide advocaten liggen juist in de eerste fasen van een geschil kansen om escalatie te voorkomen. Wanneer mensen tijdig uitleg krijgen en hun situatie kunnen toelichten, kunnen veel conflicten worden opgelost voordat zij uitgroeien tot langdurige juridische procedures. Ook kan meer aandacht voor bemiddeling, bijvoorbeeld in de vorm van mediation, volgens hen in sommige situaties helpen om het gesprek weer op gang te brengen. Een onafhankelijke derde kan partijen helpen om elkaars standpunten beter te begrijpen en te onderzoeken of een oplossing mogelijk is voordat het geschil verder verjuridiseert.

Escalatie ontstaat niet alleen door de opbouw van het stelsel zelf, maar soms ook doordat veel professionals focussen op het eigen deelgebied. **P-gv.** ziet dat financiële problemen vaak ontstaan door een gebrek aan adequate voorlichting: *“Neem bijvoorbeeld de uithuisplaatsing van een kind, daar zijn verschillende overheidsorganisaties en professionals bij betrokken. Maar niemand wijst de achterblijvende ouder erop dat de uithuisplaatsing gevolgen heeft voor het recht op toeslagen. En omdat de regels voor bijvoorbeeld kinderbeijslag en kindgebonden budget van elkaar afwijken, zijn de gevolgen moeilijk te overzien, met terugvorderingen tot gevolg.”*

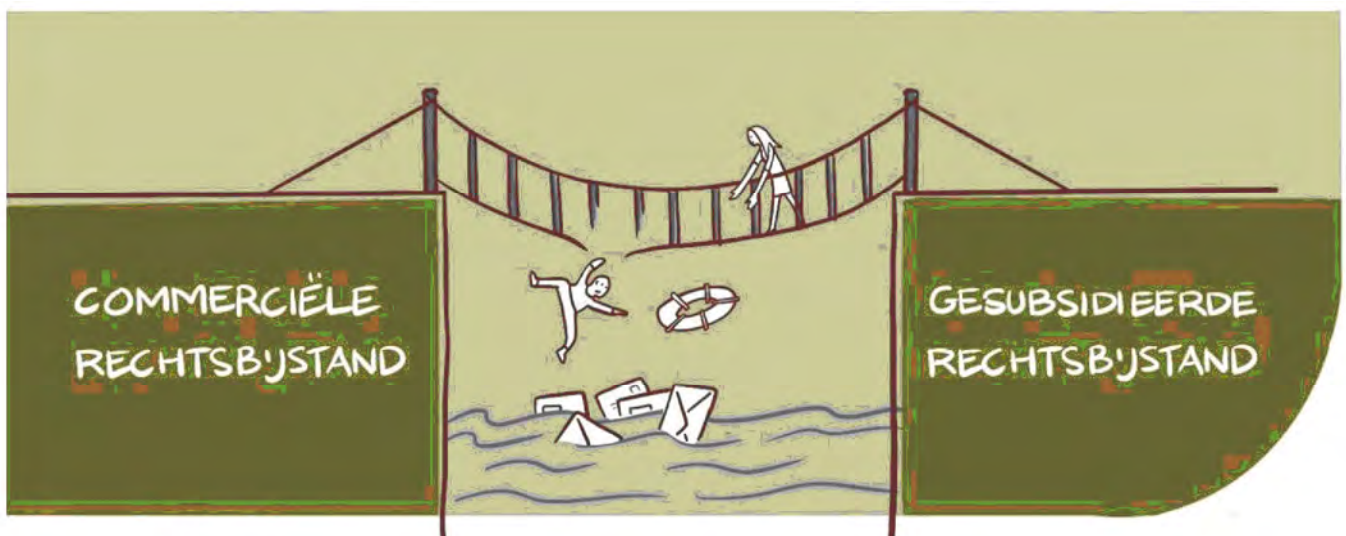
Gesubsidieerde rechtsbijstand schiet tekort

De advocaten vinden het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor fiscale zaken op verschillende punten ontoereikend. Daardoor vallen verschillende groepen mensen tussen wal en schip. In dergelijke situaties proberen de advocaten er soms een mouw aan te passen. Ze werken bijvoorbeeld met vaste prijsafspraken of lagere tarieven. Daarnaast wordt soms afgesproken dat een eventuele proceskostenvergoeding naar de advocaat gaat. Tegelijkertijd is dit geen structurele oplossing: dit kun je vanuit het perspectief van bedrijfsvoering immers niet te vaak doen. De advocaten stellen dat de gesubsidieerde rechtsbijstand op meerdere manieren tekortschiet.

Eén van deze tekortkomingen gaat over het recht op een reguliere toevoeging, dat meestal ontbreekt als een burger te maken krijgt met een terugvordering van toeslagen. Burgers worden geacht 'zelfredzaam' te zijn in bezwaarprocedures, maar volgens Persoonsgegevens is die verwachting onrealistisch. *"Een zaak kan op papier eenvoudig lijken, zoals een discussie over de vraag of ouders die 'duurzaam gescheiden' leven toeslagpartners zijn, maar in de praktijk moeten burgers wel weten hoe zij juridische begrippen moeten uitleggen. Zonder juridische kennis is dat niet goed mogelijk"*, aldus Persoonsgegevens

Daarnaast kun je in de zogeheten 'voorfase', de fase vóórdat een definitieve aanslag of beschikking wordt opgelegd, geen aanspraak maken op een toevoeging. En dat terwijl een procedure vaak voorkomen kan worden als in deze voorfase goede bijstand wordt verleend. Ook bij invorderingskwesties is een toevoeging uitzonderlijk. Mensen staan er bij invordering vaak alleen voor, terwijl juist hier complexe regels en procedures gelden. Zonder juridische kennis weten zij niet altijd welke stappen zij moeten zetten of welke informatie zij moeten aanleveren. Om die reden vinden de advocaten het opvallend dat gesubsidieerde rechtsbijstand in deze fase nauwelijks beschikbaar is.

Veel mensen komen überhaupt niet in aanmerking voor een toevoeging. Volgens Persoonsgegevens vallen verschillende groepen tussen wal en schip. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die net boven de inkomensgrenzen uitkomen. Zij beschikken vaak niet over voldoende financiële middelen om commerciële rechtshulp te betalen, maar komen niet in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor mensen die de kosten zelf moeten dragen, lopen de bedragen volgens de advocaten al snel op tot enkele duizenden euro's. Die kosten staan lang niet altijd in verhouding tot het financiële belang van de zaak. Rechtsbijstandsverzekeringen bieden daarbij vaak geen oplossing, omdat fiscale geschillen regelmatig zijn uitgesloten van dekking. Datzelfde geldt voor veel kleine ondernemers, zoals eenmanszaken en zzp'ers. Hoewel hun financiële situatie soms kwetsbaar is, wordt een fiscaal geschil al snel gezien als een zakelijke kwestie. Daardoor hebben zij vaak geen toegang tot een toevoeging.



Daarnaast bestaat er een ongerechtvaardigd verschil tussen toeslagzaken en sociaalzekerheidszaken. Dat toeslagzaken worden aangemerkt als belastingzaken, die burgers geacht worden zelf op te kunnen lossen, vindt Persoonsgegevens niet terecht. *"Als ik een toevoeging aanvraag in een zaak over een bijstandsuitkering, wordt in de bezwaarfase wel een toevoeging verleend. Een toeslagzaak is naar zijn aard daarmee vergelijkbaar, maar daarvoor wordt in de bezwaarfase in beginsel geen*

toevoeging verleend. Dat vind ik niet logisch omdat net als bij een uitkering mensen van toeslagen afhankelijk zijn”, aldus

Persoonsgegevens Juist in de bezwaarfase, waarin fouten van de Dienst Toeslagen relatief eenvoudig gecorrigeerd kunnen worden, staat de burger er vaak alleen voor omdat een reguliere toevoeging niet mogelijk is. Conflicten die met een gespecialiseerde advocaat in de bezwaarfase opgelost kunnen worden, komen hierdoor onnodig voor de rechter.

De eigen bijdrage is ook een hindernis voor het verlenen van rechtsbijstand. Volgens de Wet op de rechtsbijstand mag een advocaat pas bijstand verlenen als de burger zijn eigen bijdrage betaald heeft. *“Maar als ik me strikt aan de wet zou houden, ontstaat er een rechtstekort”,* zegt **P-gv.** Hij geeft aan dat als iemand hulpbehoevend is, hij het als zijn plicht voelt om te helpen, ook zonder zekerheid dat de rechtsbijstand wordt vergoed. *“Want anders ontstaat er een gat tussen het moment dat hulp nodig is en waarop het volgens de regels verleend mag worden, zoals bij een spoedhuisplaatsing. En dan valt de burger tussen wal en schip.”* Erger voorkomen kan dus eigenlijk alleen doordat **P-gv.** de regels niet letterlijk neemt.

Fiscale gesubsidieerde rechtsbijstand en ‘zelfredzaamheid’ leiden ook voor advocaten tot onzekerheid

Werken op toevoegingsbasis is niet aantrekkelijk door lage vergoeding en het hoge risico op afwijzing van de toevoegingsaanvraag. **P-gv.** deed vele jaren geleden fiscale zaken op toevoegingsbasis, maar is daar een tijd geleden mee gestopt. Hij zou dit soort zaken wel weer willen aannemen, maar loopt hierbij tegen verschillende drempels aan. Ook **P-gv.** ziet dat fiscale toevoegingszaken binnen de advocatuur onder druk staan. Fiscale zaken worden relatief weinig op toevoegingsbasis behandeld in vergelijking met andere rechtsgebieden. Ook staat de vergoeding vaak niet in verhouding tot de tijd die een zaak vraagt en zijn fiscale dossiers regelmatig omvangrijker en complexer dan vooraf wordt aangenomen. De advocaten zijn bereid enkele toevoegingszaken te behandelen, maar geven aan dat het moeilijk is om een praktijk draaiende te houden wanneer je veel van dit soort zaken oppakt.



Verder komt er veel onzekerheid kijken bij toevoegingszaken. Het is vaak onduidelijk of iemand aanspraak maakt op een toevoeging vanwege het criterium ‘zelfredzaamheid’. Volgens de advocaten wordt ten onrechte verondersteld dat mensen fiscale zaken zelf kunnen afhandelen, omdat deze vooral feitelijk van aard zijn. Op grond van deze overtuiging wordt een toevoegingsaanvraag dan afgewezen. In de praktijk lopen mensen echter juist vast omdat ook in feitelijke kwesties duiding van juridische begrippen een rol speelt, omdat zij de Nederlandse taal niet goed machtig zijn, of een laag doenvermogen hebben. Deze onzekerheid maakt ook dat advocaten huiverig zijn om zaken op toevoegingsbasis aan te nemen: ze steken vaak al een aantal uren in een zaak voordat ze weten of ze hier ook voor vergoed worden.

In 2021 heeft de Raad voor Rechtsbijstand een speciale toevoeging in het leven geroepen voor burgers die niet zelfredzaam zijn. **Persoonsgegevens** is daar gematigd enthousiast over. Om hiervoor in aanmerking te komen moet de advocaat een e-mail sturen naar het Juridisch Loket, dat vervolgens contact opneemt met de cliënt om



te beoordelen of deze wel of niet zelfredzaam is. Daarna moet de aanvraag ook nog bij de RvR worden ingediend. Dat kost veel tijd en is onzeker. *“Als de toevoeging niet wordt verleend, krijg ik geen vergoeding voor een bezwaarschrift dat ik soms dan al heb ingediend bij de Dienst Toeslagen”*, aldus Persoonsgegevens

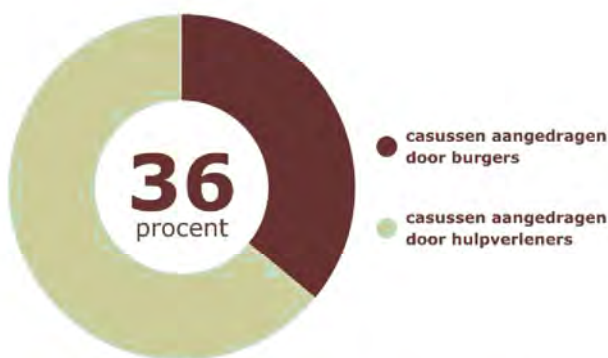
Dat mensen over het algemeen zelfredzaam zijn in belasting- en toeslagzaken is volgens de advocaten een aanname die niet aansluit bij de praktijk. De overheid gaat uit van doenvermogen en zelfredzaamheid van burgers, terwijl P-gv. ziet dat een aanzienlijk deel van de Nederlanders die zelfredzaamheid mist om het belasting- en toeslagenstelsel goed te doorlopen. *“We gaan uit van zelfredzaamheid van burgers, terwijl de overheid niet in staat is gebleken om een logisch stelsel voor inkomensondersteuning op te tuigen”*, aldus Persoonsgegevens

Wat laat het perspectief van de advocaten zien?

Deze gesprekken laten zien dat gespecialiseerde fiscale rechtsbijstand voor een grote groep burgers en ondernemers onvoldoende toegankelijk is. Door de beperkte toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand, het verschil tussen toeslag- en overige sociaalzekerheidszaken, de onzekerheid bij de toekenning toevoegingen door het criterium ‘zelfredzaamheid’, de druk waaronder fiscale toevoegingszaken binnen de advocatuur staan en de hoge kosten van commerciële rechtsbijstand, blijven veel mensen verstoken van passende juridische ondersteuning. Daardoor ontbreekt juist in een vroeg stadium de mogelijkheid om geschillen te verhelderen of op te lossen. Fiscale geschillen groeien hierdoor gemakkelijker uit tot langdurige bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedures, terwijl de samenleving baat heeft bij de-escalatie voor het herstel van de relatie tussen burgers, ondernemers en de overheid.

3 De weg vooruit

De Belangenbehartiger is opgezet als een tweedelijsorganisatie. Toch kwam vorig jaar 36 procent van de hulpvragen rechtstreeks van burgers en ondernemers, zonder verwijzing vanuit de eerste lijn. In het vorige hoofdstuk maakten verhalen van burgers en ervaringen van advocaten duidelijk wat er gebeurt als mensen met hulpvragen geen passende eerste- of tweedelijns hulp vinden. Mensen blijven te lang met hun vragen rondlopen. Problemen lopen verder op en hulp komt soms pas laat in beeld. Dit laat zien dat betere praktische fiscale rechtsbescherming om een sterke eerste én tweede lijn vraagt.



Partijen die een casus hebben aangedragen bij de Belangenbehartiger

Eerstelijns en tweedelijns organisaties hebben een eigen rol, maar kunnen niet los van elkaar functioneren. Een sterke eerste lijn zorgt ervoor dat mensen tijdig hulp krijgen. Ook zorgt zij ervoor dat complexere of vastgelopen zaken op het juiste moment bij de BBT terechtkomen. Wij kunnen onze tweedelijns taak daarom alleen goed vervullen als eerstelijns hulp toegankelijk is en doorverwijzing goed werkt.

Die aansluiting is nog lang niet overal op orde. Om dit te veranderen, heeft de Tweede Kamer met het amendement Van Dijk/Grinwis¹¹ structureel € 2 miljoen extra beschikbaar gesteld aan de BBT. Met deze middelen versterken wij de fiscale eerstelijnsrechtshulp. Zo ontstaat betere praktische fiscale rechtsbescherming als geheel.

De opdracht uit het amendement Van Dijk/Grinwis samengevat

De BBT zet de structurele extra middelen in om samen met partners de fiscale eerstelijns hulp op lokaal niveau te versterken. Het doel is een laagdrempelig, deskundig en steeds meer landelijk dekkend netwerk voor belastingplichtigen, toeslaggerechtigden en kleine ondernemers. Een netwerk dat mensen tijdig helpt en hen, wanneer dat nodig is, gericht doorverwijst naar tweedelijns hulp.

Versterken van de eerstelijns fiscale rechtshulp met samenwerkingspartners

Wij zijn ervan overtuigd dat er geen behoefte is aan nieuwe loketten. Verspreid over het land staan al allerlei organisaties dicht bij mensen met financiële, juridische en fiscale vragen. Die organisaties weten elkaar niet altijd te vinden en beschikken soms niet over voldoende kennis of capaciteit. Wij brengen het netwerk en de expertise van deze partijen samen en vullen aan waar dat nodig is. We werken daarvoor onder meer samen met Sociaal Werk Nederland, Divosa, de Nationale Schuldhulprouwe, OverRood en Geldfit. Samen ontwikkelen wij initiatieven die fiscale rechtshulp meer vindbaar, verbonden en deskundig maken.

Een eerste stap hierin is de opdracht die wij hebben gegeven voor de uitbreiding van de sociaaljuridische kaart met hulp bij belastingen en toeslagen. Bij deze uitbreiding is samengewerkt met de FNV, het CNV, bibliotheken, belastingkantoren, -winkels en -steunpunten, bestaande toeslagenpunten en belasting- en toeslagenorganisaties. Ook de locaties van OverRood

¹¹ Kamerstukken II, 2024-2025, 36 600 IX, nr. 6

zijn toegevoegd. In totaal zijn 413 nieuwe punten op de kaart opgenomen. Op 24 juni 2026 hebben wij deze uitbreiding gepresenteerd.



De kaart helpt professionals om gerichter door te verwijzen. Dat is een belangrijke stap, maar een vindbare hulpverlener is nog geen garantie voor passende hulp. Daarvoor moeten organisaties elkaar kennen, goed samenwerken en over voldoende fiscale deskundigheid beschikken. Wij werken daarom aan drie samenhangende opgaven:

1. De toegang tot fiscale eerstelijns hulp verbeteren

Mensen moeten snel kunnen vinden waar zij met een fiscale vraag terecht kunnen. Naast de lancering van de sociaaljuridische kaart werken wij met Geldfit aan een landelijk digitaal meldpunt en een gratis 0800-nummer voor mensen met financiële en fiscale problemen. Ook wordt de verwijzingsroute voor ondernemers verbeterd. Zo moet de woonplaats van mensen steeds minder bepalen of zij passende hulp kunnen vinden.

2. De samenhang tussen lokale hulpverleners van eerstelijns fiscale rechtshulp verbeteren

Aanwezige hulp vormt niet vanzelf een goed werkend netwerk. Hulpverleners weten niet altijd van elkaar wat zij doen en waar hun expertise ligt. Wij brengen daarom per gemeente in beeld welke ondersteuning beschikbaar is en waar witte vlekken, plekken waar geen hulp dichtbij is, bestaan. In vier tot vijf gemeenten starten we initiatieven om de fiscale eerstelijns hulp en de samenwerking tussen lokale organisaties te verbeteren. We volgen de ervaringen en gebruiken deze om effectieve oplossingen verder uit te breiden.

3. De kwaliteit van de fiscale eerstelijns hulp verbeteren

Goede toegang en samenwerking hebben alleen effect als mensen ook deskundig worden geholpen. Daarom investeren we in inhoudelijke ondersteuning, training en begeleiding. Zo trainen we het telefoonteam van Geldfit om fiscale problemen beter te herkennen en mensen gericht door te verwijzen. Ook volgen en analyseren we signalen uit de praktijk. Waar lokale hulp of deskundigheid ontbreekt, kan onze 'Vliegende Brigade' als vangnet ondersteuning bieden.

De Vliegende Brigade: een uit nood geboren vangnet waar de eerstelijns ontbreekt

Waar toegankelijke lokale hulp ontbreekt, kunnen mensen tussen wal en schip vallen en lopen problemen op. Wij kunnen deze mensen als tweedelijnsorganisatie niet meteen helpen, maar we willen hen ook niet aan hun lot overlaten. Daarom zetten wij vanaf 1 juli 2026 de Vliegende Brigade in: een landelijk en flexibel eerstelijnssteam. De Brigade vervangt lokale hulp niet, maar biedt een vangnet waar die hulp ontbreekt of tekortschiet.

De weg naar hulp begint voor mensen vaak al in de zogenoemde nulde lijn. Dat zijn laagdrempelige plekken zoals maatschappelijke organisaties, Geldfit en telefonische of digitale meldpunten. Daar wordt de hulpvraag herkend en gezocht naar passende lokale ondersteuning. Is die aanwezig, dan blijft de hulp zo dicht mogelijk bij de burger of ondernemer. Ontbreekt de benodigde hulp of deskundigheid, dan kan de Vliegende Brigade de zaak overnemen.

De Brigade verzamelt de relevante informatie, analyseert het probleem en handelt de fiscale of toeslagenvraag zo volledig mogelijk af. Waar nodig schakelt zij deskundigen in van Sociaal Werk Nederland, OverRood of het Ondernemersloket. Is specialistische tweedelijns hulp nodig, dan draagt zij de zaak en de regie over aan het BBT-team.

Op termijn wordt de Brigade ook een vraagbaak voor lokale hulpverleners met ingewikkelde fiscale of juridische vragen. Zo verbindt zij lokale hulp met de BBT en hoeft niemand zonder ondersteuning achter te blijven.

Een begin dat om een vervolg vraagt

Met het budget uit het amendement zetten wij samen met onze partners belangrijke stappen. We maken hulp beter vindbaar, stimuleren samenwerking en versterken de fiscale kennis in de eerste lijn. Waar lokale hulp of deskundigheid nog ontbreekt, kan de Vliegende Brigade tijdelijk ondersteuning bieden. Juist de noodzaak van die tijdelijke inzet laat zien dat er nog geen structurele oplossing is. Op sommige plekken ontbreekt passende eerstelijns hulp, terwijl de BBT als tweedelijnsorganisatie door formele grenzen¹² niet altijd zelf kan helpen. De burger blijft dan tussen de eerste en tweede lijn in staan. Dat is niet uit te leggen aan iemand die hulp nodig heeft.

Wanneer je fiscale rechtsbescherming niet kan vinden, begrijpen of gebruiken, is het een schijnrecht. Om praktische fiscale rechtsbescherming overal lokaal toegankelijk te laten zijn, zijn politieke keuzes nodig, anders worden mensen immers alleen op papier beschermd. De BBT doet daarom de volgende aanbevelingen:

- Laat het onderscheid tussen eerste- en tweedelijns hulp niet de reden zijn dat een burger geen hulp krijgt. De verhalen van Maaïke, Ines en Jolieke laten zien dat mensen niet altijd via de veronderstelde route bij passende hulp terechtkomen. Ook het feit dat 36% van de hulpvragen aan de BBT rechtstreeks van burgers afkomstig is, onderstreept dat de route via de eerstelijns hulp in de praktijk niet altijd werkt. Organiseer de fiscale rechtshulp daarom zo dat een burger, ongeacht waar de hulpvraag binnenkomt, passende ondersteuning of een warme overdracht krijgt. Dit betekent dat wanneer eerstelijns hulp ontbreekt, de Belangenbehartiger de hulpvraag ook moet kunnen oppakken en helpen een oplossing te vinden. Waar passende eerstelijns hulp wel beschikbaar is, blijft wordt de hulp daar geboden.
- Zet de beschikbare kennis over de toegang tot fiscale rechtsbijstand om in gerichte vervolgstappen. Bouw voort op bestaande onderzoeken, de uitkomsten van het rondetafelgesprek van 28 mei 2026 en de motie-Van Dijk¹³, in

¹² Formele grenzen zijn met name vastgelegd in artikel 2 van de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden BBT

¹³ Kamerstukken II 2025/26, 32 140, nr. 320

plaats van opnieuw breed te onderzoeken of er een probleem bestaat. Werk toe naar een concrete verbeteragenda voor de situaties waarin burgers nu tussen wal en schip vallen. Betrek daarbij de voorfase, de invordering, het zelfredzaamheidscriterium en de werking van harde inkomensgrenzen. Kijk ook naar de vergoedingen voor deskundigen, de uitsluiting van fiscale zaken door rechtsbijstandsverzekeringen en de huidige onmogelijkheid om gekwalificeerde fiscaal adviseurs rechtshulp te laten verlenen. Zo kan scherp in beeld komen in welke situaties burgers buiten de boot vallen doordat zij geen of gebrekkige toegang tot rechtshulp hebben en welke aanpassingen nodig zijn om fiscale rechtshulp breder toegankelijker te maken.

- Stimuleer vroegtijdige oplossingen. Voor Ines maakte begrijpelijke uitleg het verschil, ook al veranderde de juridische uitkomst niet. Maaikes verhaal laat zien hoeveel onzekerheid en stress kunnen ontstaan wanneer relevante informatie en persoonlijk contact pas laat in een procedure beschikbaar komen. De advocaten wijzen op mediation als mogelijkheid om in daarvoor geschikte zaken te voorkomen dat standpunten verharderen. Stimuleer daarom dat de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen bij een beginnend of dreigend geschil vroegtijdig bezien of begrijpelijke uitleg en persoonlijk contact duidelijkheid of een oplossing kunnen bieden. Beoordeel wat medewerkers van uitvoeringsorganisaties nodig hebben om deze bestaande mogelijkheden in de praktijk goed te benutten en pas beleidskaders en werkwijzen daar waar nodig op aan. Maak bovendien inzichtelijk hoe vaak mediation wordt aangeboden, gestart en afgerond, zodat kan worden beoordeeld of deze mogelijkheid voldoende wordt benut.
- Bescherm mensen wanneer de overheid hoger beroep instelt. Maaïke moest zich verweren in een procedure waarmee de Dienst Toeslagen duidelijkheid wilde krijgen over een bredere rechtsvraag. Pas het rijksbrede afwegingskader voor het instellen van hoger beroep in het bestuursrecht¹⁴ aantoonbaar toe in belasting- en toeslagzaken. Betrek daarbij de persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen voor de burger, leg de afweging schriftelijk vast en licht de beslissing begrijpelijk toe. Zorg bovendien dat een burger kosteloos toegang krijgt tot onafhankelijke rechtsbijstand wanneer het bestuursorgaan vooral hoger beroep instelt om een principiële uitspraak te verkrijgen of ongedaan te maken.

Fiscale rechtsbescherming begint op het moment dat iemand dreigt vast te lopen, niet pas bij bezwaar of beroep. Mensen moeten hun rechten kunnen vinden, begrijpen en krijgen. Zonder te verdwalen tussen loketten, inkomensgrenzen of de eerste en tweede lijn. De BBT maakt zichtbaar waar dat nog niet lukt. Nu is het aan politiek en uitvoering om te zorgen dat niemand verdwijnt in de ruimte tussen recht hebben en recht krijgen.



¹⁴ Kamerstukken II 2025/26, 29 279, nr. 1030, bijlage



**Belangenbehartiger Belastingplichtigen
en Toeslaggerechtigden**
Ministerie van Financiën

Dit is een uitgave van de Belangenbehartiger
voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden.

6 augustus 2026

Stand-van-zakenbrief Bijlage 1 – Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen

Met deze bijlage ontvangt u voorafgaand aan het commissiedebat Belastingdienst op 3 september 2026 de laatste stand van zaken op onderwerpen waarover uw Kamer eerder vragen heeft gesteld, waarover ik toezeggingen heb gedaan of waarover ik in voorgaande brieven heb aangekondigd u nader te informeren.

Onderwerpen	
Dienstverlening	
1.	Begrijpelijke brieven
2.	Handvest voor belastingbetalers en toeslaggerechtigden
ICT	
3.	Programma Vernieuwing Motorrijtuigenbelasting
4.	Modernisering systeem omzetbelasting
5.	Stand van zaken uitfasering Cool:Gen
6.	Extra capaciteit datacenter
7.	Uitrol Microsoft 365 (M365)
8.	Modernisering Contact Center (MCC)
9.	Adobe Analytics
Extern toezicht	
10.	Voortgang van het Toezichtarrangement Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
11.	Beleidsreactie op de signaalbrief ambtshalve aanslagen IBTD
Uitvoering en beleid	
12.	Niet-fiscale taken en mogelijkheden voor uitfasering
13.	Invoeringstoetsen
14.	Grondslag voor gegevensuitwisseling
15.	Belasting- en invorderingsrente
16.	Stand van zaken inning
17.	Afwikkeling coronabelastingsschulden en -betalingsregeling
18.	Pilot Taxatie BPM
19.	Aanvragen inkomensheffing met onregelmatigheden
20.	Jaarverslag 2025 Programma Verhuld Vermogen
21.	Country-by-Country rapportering
Organisatie Belastingdienst	
22.	Taakstelling
23.	Weerbaarheid Belastingdienst
24.	Huisbankier
25.	Aanbesteding rijksbrede overeenkomst postbezorging
Herstel	
26.	Herstel box 3
27.	Herstel uitvoering herziening WOZ
28.	MSNP-tegemoetkomingsbeleid
29.	Belastingrente vennootschapsbelasting
30.	Monitor Fiscaal Dienstverleners en verbetering convenantbeheer

Dienstverlening

1. Begrijpelijke brieven

In het vorige Commissiedebat Belastingdienst heb ik uw Kamer toegezegd om u te informeren over het contact dat de Belastingdienst heeft gehad met Stichting Meetellen over de begrijpelijkheid van brieven van de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft inmiddels een gesprek gevoerd met Stichting Meetellen. Dit gesprek bood waardevolle inzichten in de ervaringen van mensen voor wie communicatie van de overheid niet altijd eenvoudig toegankelijk is.

Tijdens het gesprek werd ook duidelijk dat Meetellen zich richt op een specifieke doelgroep met specifieke problematiek, terwijl de Belastingdienst communiceert met een zeer brede en diverse groep burgers en ondernemers. De kennis en ervaring van Meetellen levert daarmee vooral inzichten op voor specifieke doelgroepen en is niet zonder meer toepasbaar op het volledige brievenbestand van de Belastingdienst. Daarom is Meetellen nu in contact met de STELLA-teams van de Belastingdienst. Bij deze teams kunnen burgers en ondernemers terecht die zijn vastgelopen en van wie de problemen niet via de reguliere dienstverlening kunnen worden opgelost. De expertise van Meetellen sluit aan bij deze doelgroep. Op die manier wordt gezien hoe de kennis en ervaring van Meetellen kunnen bijdragen aan begrijpelijke en toegankelijke communicatie.

Voor het toetsen en verbeteren van brieven voor een breed publiek heeft de Belastingdienst de Direct Duidelijk Deal ondertekend. Deze landelijke aanpak ondersteunt organisaties bij het schrijven van begrijpelijke en toegankelijke communicatie voor uiteenlopende doelgroepen. Door deze wijze wordt structureel gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit en begrijpelijkheid van de correspondentie. Daarnaast test de Belastingdienst brieven doorlopend op begrijpelijkheid door middel van taalscans en burgerpanels, om de kwaliteit en begrijpelijkheid structureel te verbeteren.

2. Handvest voor belastingbetalers en toeslaggerechtigden

Tijdens het commissiedebat Belastingdienst van 19 maart 2026 heb ik toegezegd om uw Kamer na het zomerreces te informeren over het Handvest voor belastingbetalers en toeslaggerechtigden. Ik zal de handvesten voor belastingbetalers en toeslaggerechtigden in oktober 2026 publiceren en aan uw Kamer aanbieden.

ICT

3. Programma Vernieuwing Motorrijtuigenbelasting

In de Kamerbrief van 6 maart 2025 is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het programma Vernieuwing Motorrijtuigenbelasting (vMRB).¹ Als onderdeel van dit programma heeft de Belastingdienst, in samenwerking met de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), de afgelopen jaren een nieuw ICT-systeem voor de MRB-keten ontwikkeld. Het oude MRB ICT-systeem was verouderd en daarom was het complex om nieuwe wetgeving te implementeren.

Het programma vMRB heeft een belangrijke mijlpaal bereikt met de succesvolle migratie van ruim 11 miljoen kentekens naar het vernieuwde systeem. In 2027 wordt met het overzetten van de laatste kleine categorieën, zoals diplomatieke kentekens, het programma afgesloten.

Met de afronding van dit programma als onderdeel van de modernisering van de MRB-keten, zijn er belangrijke stappen gezet. Zo heeft de Belastingdienst met het nieuwe systeem de MRB-wetgeving voor elektrische voertuigen per 1 januari 2025 tijdig kunnen invoeren en is de compensatie voor bestelauto's en vrachtauto's succesvol per 1 juli in de MRB-keten geïmplementeerd.

4. Modernisering systeem omzetbelasting

In mijn brief van 11 juni 2026 over digitale autonomie bij de Belastingdienst heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rondom de modernisering van de omzetbelasting.² In die

¹ Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 1463

² Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 1543

brief heb ik het besluit toegelicht om voor ingebruikname van het nieuwe systeem over te gaan van het housing-scenario naar het zogenoemde hosting-scenario.

In het hosting-scenario doet de Belastingdienst het beheer en onderhoud van de infrastructuur in plaats van de leverancier. De servers staan in onze eigen datacenters en worden beheerd door medewerkers van de Belastingdienst zelf, niet door de leverancier. Ook het software-distributiemechanisme komt onder controle van de Belastingdienst. Daardoor heeft de Belastingdienst controle over de toegang tot de software en de bijbehorende data.

Met de overgang naar het hosting-scenario kunnen, in combinatie met de eerder in mijn Kamerbrief van 17 maart 2026 aangekondigde beheersmaatregelen, de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening en de vertrouwelijkheid van gegevens binnen de huidige geopolitieke context afdoende worden gemitigeerd. De keuze om vlak voor de implementatie van het onderdeel VAT-refund in een langlopend en belangrijk moderniseringstraject over te stappen op het hosting-scenario heeft geleid tot extra werk. Zoals aangegeven in mijn brief van 11 juni jl. kon de livegang van VAT-refund per 1 juli 2026 daardoor niet plaatsvinden.

De Belastingdienst heeft samen met de leverancier gewerkt aan het ontwerp en nadere invulling van het hosting-scenario. Hiermee worden de risico's ten aanzien van de continuïteit en vertrouwelijkheid van de omzetbelasting (data) afdoende gemitigeerd. Het realiseren van de hosting-omgeving, de configuratie en installatie van de applicatie en de testwerkzaamheden zijn gepland. Dit resulteert in een geactualiseerde planning voor de livegang van VAT-refund in april 2027. De ondernemers die gebruik maken van de VAT-refund regeling zijn geïnformeerd over de uitgestelde livegang en zullen tijdig voorafgaand aan de nieuwe planningsdatum worden geïnformeerd.

De uitloop naar april 2027 wordt veroorzaakt doordat er extra doorlooptijd nodig is voor het ontwerpen, installeren en testen van de hosting-omgeving. Daarna is doorlooptijd nodig voor het omleggen en de realisatie van de software en interfaces naar de nieuwe hosting-omgeving, het uitvoeren van een penetratietest inclusief het oplossen van eventuele bevindingen en het laten plaatsvinden van een validatie door een externe partij zoals toegezegd aan uw Kamer. Daarvoor wordt een externe partij geselecteerd door de Belastingdienst. De planning voor de uitrol van de binnenlandse omzetbelasting, intracommunautaire processen en de Nederlandse kleineondernemersregeling (NL-KOR) verschuift hierdoor van 1 juli 2027 naar het derde kwartaal van 2027. De actuele planning vindt u hieronder.

April 2027	1. VAT-refund: btw-teruggave in Nederland voor internationale ondernemers in Nederland
Q3 2027	2. De binnenlandse omzetbelasting; 3. Intracommunautaire processen: leveringen en diensten tussen Europese lidstaten; 4. De Nederlandse kleineondernemersregeling (NL-KOR): de btw-vrijstelling voor Nederlandse ondernemers met een jaaromzet onder de € 20.000.
Juli 2028	5. One Stop Shop: voor EU btw op e-commerce: het EU-btw éénloketsysteem wat na registratie periodiek in één melding btw-aangifte voor alle andere EU-lidstaten doet; 6. EU-KOR: het kader van de Europese Commissie dat btw-vrijstelling voor kleine ondernemers uit andere EU-landen met een omzet onder de € 100.000 geeft.

5. Uitfasering Cool:Gen

In de stand-van-zakenbrief van 13 november 2025 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de uitfasering van Cool:Gen in de ketens Inkomensheffingen (IH) en Loonheffingen (LH).³

³ Kamerstukken II 2025/26, 31066, nr. 151

Keten Inkomensheffingen

De modernisering van de Inkomensheffing verloopt volgens planning en afronding is voorzien in 2027. Tegelijkertijd zijn er binnen deze keten omvangrijke wetgevingsopgaven, waaronder het rechtsherstel box 3, uitgevoerd.

Keten Vennootschapsbelasting

Ook in de keten Vennootschapsbelasting (Vpb) wordt gebruik gemaakt van Cool:Gen. Het moderniseringstraject om dit uit te faseren in deze keten ligt op koers, afronding is voorzien in het eerste kwartaal van 2027.

Keten Loonheffingen

In de keten LH loopt de uitfasering van Cool:Gen langer door. In november 2025 is aangegeven dat de uitfasering van Cool:Gen in de keten LH, in verband met de implementatie per 1 januari 2027 van de maatregel "fiscale normering markt voor voertuigen gericht op personenvervoer" (de zogenoemde pseudo-eindheffing), langer doorloopt. Voor de inpasbaarheid van deze heffing was herprioritering nodig in de keten LH. Dit resulteerde in de vertraging van drie tot zes maanden voor de planning van de uitfasering Cool:Gen in de keten Loonheffingen met als gevolg dat de deadline van 1 juli 2027 is verplaatst naar uiterlijk 1 januari 2028. De Belastingdienst heeft de planning voor deze keten herijkt, waaruit blijkt dat de deadline van 1 januari 2028 niet langer haalbaar is. Dit is onder andere het gevolg van achterblijvende productiviteit en realisatie, een gebrek aan actuele testomgevingen, verouderde testtooling en afhankelijkheden met een andere keten. De vertraging heeft op basis van de huidige inzichten geen gevolgen voor reeds ingeplande wetgeving in het portfolio. Wel beperkt de vertraging de inpasbaarheid van nieuwe wetswijzigingen. De Belastingdienst heeft mitigerende maatregelen getroffen met als doel de uitfasering Cool:Gen in de keten zo spoedig mogelijk in 2028 af te ronden. Deze maatregelen zijn gericht op het verbeteren van de productiviteit, het borgen van kennisoverdracht. Zo wordt er met ingang van het derde kwartaal van 2026 een Quality Assurance ingericht. Deze Quality Assurance is aanvullend op de ingerichte governance binnen het project en de keten met als doel het periodiek objectief monitoren van de voortgang en effectiviteit van de beheersmaatregelen.

6. Extra capaciteit datacenter

In de Kamerbrief over digitale autonomie van 11 juni jl.⁴ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn streven om de datacenterinfrastructuur van de Belastingdienst uit te breiden. Deze uitbreiding is essentieel omdat de behoefte aan rekenkracht en opslag jaarlijks groeit en de verwachting is dat deze groei verder versnelt, mede als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie (AI). Daarnaast wil de Belastingdienst, ook in de toekomst, een organisatie zijn die zo onafhankelijk mogelijk keuzes kan maken over zijn digitale omgeving en minder afhankelijk wordt van een beperkt aantal, vaak niet-Europese, technologieleveranciers. Daarom wordt het in eigen beheer houden van data, applicaties en onderliggende infrastructuur steeds belangrijker, wat de vraag naar datacentercapaciteit verder versterkt.

Uitbreiding van het eigen datacenter in Apeldoorn is op dit moment niet mogelijk vanwege netcongestie. Daarom zet de Belastingdienst in op het gebruik van datacenters van andere Europese partijen. In de zomer van 2026 heeft de Belastingdienst voor de komende jaren aanvullende datacentercapaciteit verkregen via een co-locatieovereenkomst met Previder. Hierbij zijn duidelijke afspraken gemaakt over autonomie, soevereiniteit en de informatiebeveiliging van de Belastingdienst.

Daarnaast is in samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) een traject gestart om de eigen datacentercapaciteit binnen vijf tot zeven jaar structureel uit te breiden, hetzij door verwerving van bestaande voorzieningen, hetzij door nieuwbouw. Uw Kamer zal via de stand-van-zaken brieven periodiek worden geïnformeerd over ontwikkelingen in de datacenterinfrastructuur van de Belastingdienst.

⁴ Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 1543

7. Uitrol Microsoft 365 (M365)

In mijn brief over digitale autonomie bij de Belastingdienst van 11 juni jl. en mijn bestuurlijke reactie op het Adviescollege ICT-Toetsing (AcICT) van 9 juli jl. heb ik u recent geïnformeerd over de uitrol van Microsoft 365 (M365) binnen de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Zoals aangegeven zijn het programma M365 en de uitrol voor nu gepauzeerd.

Ik heb daarbij aangegeven dat de Belastingdienst de in 2025 gemaakte keuzes opnieuw bekijkt en het on-premises scenario opnieuw uitloopt. Dat is onderdeel van mijn ambitie om de goede uitgangspositie van de Belastingdienst op het vlak van digitale autonomie verder te versterken. Deze keuze wordt gesterkt doordat in een jaar tijd omstandigheden zijn veranderd, zoals de beschikbaarheid van datacentercapaciteit. Daardoor zijn eerdere niet-haalbare opties nu wel mogelijk. Op dit moment worden er drie scenario's verkend: 1) een Microsoft on-premises variant 2) een Microsoft on-premises variant in combinatie met open source en 3) een Europese soevereine oplossing. Ik zal uw Kamer hierover voor het einde van dit jaar opnieuw informeren.

8. Modernisering contact center

In de Kamerbrief van 11 juni jl. over Digitale Autonomie heb ik uw Kamer geïnformeerd over de modernisering van het contactcenter bij de Belastingdienst. De huidige contactcentervoorziening is technisch en functioneel verouderd en moet daarom worden vervangen en gemoderniseerd. Het contract met de leverancier loopt in 2028 af. Het huidige on-premises product wordt niet langer aangeboden en ondersteund door de leverancier. De Belastingdienst is daarom gestart met het programma Modernisering Contactcentervoorziening (MCC). Daarmee kan de dienstverlening aan burgers, ondernemers en intermediairs worden voortgezet en verbeterd.

Bij mijn brief over digitale autonomie heeft u ook het rapport van het Adviescollege ICT-Toetsing (AcICT) over MCC ontvangen. Het AcICT heeft in zijn aanbevelingen opgenomen om een transparante vergelijking te maken tussen beschikbare CCaaS- en on-premises-oplossingen. Daarnaast beveelt het AcICT aan om voor de gunningsfase op basis van een nieuwe risicoanalyse te besluiten of de aanbesteding in de huidige vorm moet worden voortgezet.

De Belastingdienst volgt de adviezen van het AcICT inzake het programma MCC op. Daarbij werkt de Belastingdienst scenario's uit. De uitkomst moet recht doen aan mijn ambitie op het vlak van digitale autonomie, continuïteit van de dienstverlening en veiligheid van gegevens van burgers en ondernemers. In ieder geval geldt dat niet akkoord wordt gegaan met onverantwoorde risico's op deze vlakken. Daarnaast worden de scenario's ook onderzocht op de volgende aspecten: financiën, juridische aspecten en uitvoering. Parallel hieraan wint de Belastingdienst extern advies in over de mogelijkheden die meer soevereine opties op korte en middellange termijn kunnen bieden. Ik zal uw Kamer voor het einde van dit jaar informeren over het vervolg.

9. Adobe Analytics

Op 3 juni jl. heeft het Kamerlid Van den Berg van JA21 Kamervragen gesteld over het gebruik van Adobe Analytics in de betaalomgeving van de Belastingdienst. De beantwoording op deze vragen heb ik op 25 juni jl. met uw Kamer gedeeld.⁵ In deze beantwoording heb ik toegezegd de uitkomsten te delen van een verkenning naar de vraag of er op andere plekken binnen de Belastingdienst, Toeslagen of Douane sprake is van vergelijkbare onzorgvuldigheden bij het gebruik van de analytics tooling. Deze toegezegde analyse heeft plaatsgevonden bij de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Hierbij zijn geen vergelijkbare onzorgvuldigheden gevonden.

Extern toezicht

10. Voortgang toezichtarrangement Autoriteit Persoonsgegevens

⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 11812

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

In deze stand-van-zakenbrief wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de projecten binnen het toezichtarrangement, waarover relevante voortgang te melden is. Eerder dit jaar heeft uw Kamer brieven ontvangen over de uitkomsten van de herbeoordeling van de privacyorganisatie door de AP (16 april 2026)⁶ en over de brief van de AP over BSN in betalingskenmerken en vorderingsnummers (10 juni 2026).⁷

I) Selectie-instrumenten

De Belastingdienst gebruikt selectie-instrumenten, zoals signaalmodellen of selectiemodules, om te bepalen of een aangifte, aanvraag of verzoek voor handmatige beoordeling in aanmerking komt. Deze inzet is essentieel om burgers en bedrijven zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden, fouten te voorkomen en te herstellen en fraude zoveel mogelijk te voorkomen. De AP heeft in augustus 2025 heeft de AP aandacht gevraagd voor dit onderwerp. Bij meer dan de helft van de selectie-instrumenten berustte de onderbouwing van de selectiecriteria op algemene ervaring of was deze onvoldoende gedocumenteerd. Daarnaast werd niet structureel en periodiek onderzocht of discriminatoire verwerkingen zich konden voordoen.

In de stand-van-zakenbrief Belastingdienst van 12 maart 2026 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het Plan van Aanpak voor de toetsing van (geautomatiseerde) selectie-instrumenten en de positieve reactie van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) daarop. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de uitvoering van het plan. Begin 2026 is het geconsolideerde toetsingskader (supplement selectie-instrumenten) vastgesteld en in gebruik genomen. Op basis van dit toetsingskader worden de selectie-instrumenten interdisciplinair getoetst. Daarnaast is een integraal voortgangsoverzicht ingericht waarmee de voortgang van de toetsingen wordt gemonitord. De eerste afgeronde toetsingen zijn in juli 2026 aan de AP voorgelegd voor nacontrole. De doelstellingen uit het Plan van Aanpak blijven ongewijzigd. Wel geldt dat het realiseren daarvan een omvangrijke opgave vormt voor de Belastingdienst, waardoor de planning onder druk staat. Om deze doelstellingen te realiseren intensificeert de Belastingdienst in de tweede helft van 2026 de uitvoering van de toetsingen onder meer door opschaling van de capaciteit. Daarbij zet de Belastingdienst in op het toetsen van de selectie-instrumenten met een zeer hoge of hoge prioriteit én het in 2026 toetsen van in totaal veertig selectie-instrumenten. De doelstelling is om uiterlijk in 2027 alle selectie-instrumenten te hebben getoetst.

Tot op heden hebben de uitgevoerde toetsingen geen aanleiding gegeven tot aanpassing van de getoetste selectie-instrumenten. De Belastingdienst en de AP voeren maandelijks overleg over de voortgang van de uitvoering van het Plan van Aanpak. Daarbij heeft de AP aangegeven op alle in 2026 afgeronde toetsingen een nacontrole uit te voeren.

II) Advies Bias- en fairness-toetsing

De AP heeft de Belastingdienst op 14 augustus jl. een brief gestuurd met een advies over het gebruik van persoonsgegevens bij de zogenoemde bias- en fairness-toetsing. Hierbij zend ik uw Kamer de brief en bijlage (bijlagen 10 en 11). De Belastingdienst bedankt de AP voor dit uitgebreide advies en neemt deze, voor zover mogelijk, mee bij de uitvoering. De Belastingdienst gaat daarnaast ook graag met de AP in gesprek om van gedachten te wisselen over de duiding van het advies.

Om te controleren of de inzet van een selectie-instrument niet leidt tot discriminerende effecten, voert de Belastingdienst bias- en fairness-toetsing uit. Daarvoor kan het nodig zijn dat de Belastingdienst bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Met deze gegevens kan worden getoetst of de maatregel vertekeningen (bias) bevat die bepaalde (beschermde of kwetsbare) groepen disproportioneel raakt.

⁶ Handelingen II, 2025/26, 32761, nr. 336

⁷ Handelingen II, 2025/26, 32761, nr. 340

In het advies meldt de AP dat zij het evenredig acht dat de Belastingdienst in uitzonderlijke gevallen ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt voor bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten bij de uitvoering van het Plan van Aanpak Selectie-instrumenten. Maar alleen voor zover dit strikt noodzakelijk is om (indirecte) discriminerende verwerkingen te voorkomen door de opsporing van bias, en mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten van burgers en ondernemers. Voorafgaand aan de keuze om bijzondere persoonsgegevens te verwerken bij bias-toetsing, dient de Belastingdienst, per selectie-instrument, een zorgvuldige afweging te maken, rekening houdend met een aantal voorwaarden. In de brief noemt de AP deze voorwaarden.

Bias- en fairness-toetsing is een actueel onderwerp. Zo verkent het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel de wettelijke voorwaarden voor het gebruik van persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing.

III) *Verwerkingsregisters AVG en Wet politiegegevens*

In de Kamerbrief van 12 februari 2026 is uw Kamer geïnformeerd over de bevindingen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ten aanzien van de verwerkingsregisters AVG en Wet politiegegevens. Inmiddels zijn zowel het AVG-verwerkingsregister als het Wpg-verwerkingsregister afgerond en met de AP gedeeld. De Belastingdienst heeft daarnaast afspraken vastgelegd over het structurele beheer van de verwerkingsregisters. Daarbij zijn de rollen, verantwoordelijkheden en werkprocessen voor het beheer vastgelegd. De AP heeft daarbij enkele aandachtspunten meegegeven ten aanzien van de afspraken over het beheer. Ook wordt gewerkt aan een duurzame en structurele oplossing voor het beheer van de verwerkingsregisters. Totdat deze gereed is, vindt het beheer plaats volgens de vastgestelde werkafspraken.

IV) *Logging en Monitoring*

In de Kamerbrief van 12 februari 2026 is uw Kamer vertrouwelijk geïnformeerd over het onderzoek van de AP naar logging, monitoring en autorisatiebeheer binnen de Belastingdienst. Dit betreft de vastlegging van wie welke gegevens raadpleegt, het toezicht daarop en de manier waarop toegang tot systemen wordt toegekend en beheerd. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de AP werkt de Belastingdienst aan de verdere uitvoering hiervan. Het beleid voor logging en monitoring, en het beleid voor toegang tot systemen worden in september 2026 vastgesteld. Daarnaast is een eerste actieplan opgesteld voor de verdere uitvoering van de aanbevelingen. Op 29 juni 2026 is een voortgangsrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen aan de AP verstrekt.

V) *Lokaal ontwikkelde applicaties (LOA's) en robuuste tijdelijke voorzieningen (RTV's)*

In de Kamerbrief van 12 februari 2026 is uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek van de AP naar het gebruik van lokaal ontwikkelde applicaties (LOA's) en robuuste tijdelijke voorzieningen (RTV's). Dit zijn applicaties die buiten de reguliere IV-voortbrenging zijn ontstaan, veelal om tijdig in te spelen op operationele en uitvoeringsbehoeften. De AP heeft de Belastingdienst aanbevolen de beheersing van deze applicaties te verbeteren, onder meer door de centrale regie te versterken, een centraal overzicht op te stellen en een uitfaseringsaanpak te ontwikkelen. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de AP heeft de Belastingdienst een plan van aanpak opgesteld en is gestart met de implementatie. Daarnaast is een eenduidige definitie van LOA's vastgesteld en wordt gewerkt aan een centraal overzicht van LOA's en RTV's. De volgende stap is het waar gewenst uifaseren en ombouwen van LOA's en RTV's naar reguliere applicaties.

VI) *BSN in betalingskenmerken en vorderingsnummers*

De AP heeft vastgesteld dat het gebruik van het BSN in betalingskenmerken niet noodzakelijk is. De Belastingdienst gebruikt het BSN van burgers in betalingskenmerken en vorderingsnummers voor het verwerken van betalingen. De AP heeft geconcludeerd dat deze verwerking ook zonder gebruik van het BSN kan worden gemaakt, door te werken met een betekenisloos betalingskenmerk. De Belastingdienst onderschrijft deze conclusie en heeft daarom, met akkoord van de AP, besloten het gebruik van het BSN in betalingskenmerken uit te faseren.

In onze brief van 10 juni 2026 hebben wij uw Kamer geïnformeerd dat nieuw uit te geven betalingskenmerken uiterlijk eind 2026 geen BSN meer bevatten. Voor particulieren wordt de

eerder gecommuniceerde planning eind 2026 gehaald. Inmiddels is duidelijk geworden dat de in deze brief gecommuniceerde planning voor ondernemers die een BSN gebruiken niet wordt gehaald. De verschuiving van de planning voor ondernemers die een BSN gebruiken houdt verband met de koppeling van de betekenisloze betalingskenmerken voor ondernemers aan het nieuwe softwarepakket voor de omzetbelasting (OB). Zoals aangegeven in paragraaf 4 is de planning van de modernisering van de omzetbelasting aangepast als gevolg van de overgang naar het hosting-scenario, waardoor de invoering van betekenisloze betalingskenmerken voor deze groep opschuift. Daarom wordt de invoering van een betekenisloos betalingskenmerken voor ondernemers die een BSN gebruiken voorzien vanaf Q3 2027.

11. Beleidsreactie op de signaalbrief ambtshalve aanslagen IBTD

Op 9 juni jl. deelde de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) een signaalbrief met de Minister van Financiën en mij. Deze gaat over ambtshalve aanslagen in de inkomstenbelasting: aanslagen die de Belastingdienst zelf vaststelt wanneer iemand geen aangifte doet. De IBTD gaat in op de manier waarop de Belastingdienst het inkomen in dat geval inschat, en de doorwerking ervan via de Basisregistratie Inkomen (BRI) op de inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen. Daarmee vraagt de IBTD in bredere zin aandacht voor de problemen die burgers en ondernemers hierdoor kunnen ondervinden, en voor de inspanningen om die problemen te voorkomen.

De Belastingdienst vindt het belangrijk om aanslagen zorgvuldig op te leggen, juist voor burgers en ondernemers die al in de knel zitten. Daarom zet de Belastingdienst eerst in op het voorkómen van problemen. Met de instrumenten van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie helpt de Belastingdienst burgers en bedrijven om zo veel mogelijk uit zichzelf en op tijd aangifte te doen. Pas als iemand ondanks herhaalde inspanningen geen aangifte doet, legt de Belastingdienst een ambtshalve aanslag op. Ik onderken het belang van deze aanslagen en de doorwerking die zij kunnen hebben op inkomensafhankelijke regelingen.

Waarom een ambtshalve aanslag kan afwijken van de aanslag na aangifte

Voor de vaststelling van een aanslag heeft de Belastingdienst gegevens van de particulier of ondernemer zelf nodig en die zijn er op het moment dat de aanslag ambtshalve moet worden vastgesteld niet, als een burger of ondernemer daarvoor geen aangifte indient. Hoe meer gegevens nodig zijn en hoe meer van deze gegevens fiscale duiding vergen, hoe groter het verschil kan uitvallen tussen de ambtshalve aanslag, gebaseerd op een redelijke schatting, en de aanslag die zou zijn vastgesteld ingeval wel aangifte was gedaan (zie tabel 1 en 2).

Dit verschil is bij ondernemers (MKB) groter dan bij particulieren (P). Dat komt door het verschil in gegevens per doelgroep waarover de Belastingdienst beschikt. De Belastingdienst heeft voor particulieren een belangrijke bron van vooraf ingevulde gegevens (VIA-gegevens), zoals loongegevens uit de polisadministratie. Bij ondernemers ontbreekt zo'n betrouwbare gegevensbron: vanwege de eigen verantwoordelijkheid voor de administratie en winstinformatie is er doorgaans weinig tot geen contra-informatie beschikbaar, zoals gegevens over gemaakte kosten of ondernemersfaciliteiten. Gegevens over persoonsgebonden aftrekposten zijn voor zowel particulieren als ondernemers niet bekend bij de Belastingdienst.

IBTD-advies: zicht op het aantal ambtshalve aanslagen

De IBTD roept op tot zicht op het aantal ambtshalve aanslagen. De Belastingdienst heeft jaarlijks zicht op informatie over de aanslagregeling. Hieronder geeft de Belastingdienst inzicht in het aantal ambtshalve aanslagen, de gemiddelde bedragen en de latere aanpassing daarvan, voor belastingjaar 2022. In totaal legde de Belastingdienst dat jaar 78.600 ambtshalve aanslagen op.

Tabel 1: Aantal personen dat na een ambtshalve definitieve aanslag middels een bezwaar, ambtshalve vermindering of navordering een nieuw vastgesteld belastingbedrag heeft, belastingjaar 2022 naar klantsegment.

belastingjaar	aantal personen*
MKB	12.600
P (incl. buitenland)	1.300

totaal nieuw vastgesteld belastingbedrag 2022	13.900

**Aantal afgerond op honderdtallen, peildatum 15 april 2026.*

Tabel 2: Gemiddelde belastingbedragen van de ambtshalve aanslag en de aanpassing, belastingjaar 2022 naar klantsegment.

klantsegment	gemiddelde van ambtshalve aanslag	gemiddelde na aanpassing	gemiddeld verschil
MKB	€ 13.625	€ 4.276	-€ 9.391
P (incl. buitenland)	€ 2.542	€ 803	-€ 1.739
totaal 2022	€ 12.610	€ 3.958	-€ 8.691

**Peildatum 15 april 2026. Belastingbedrag exclusief boete en rente. 'Aanpassing' kan een bezwaar, navordering of vermindering betreffen.*

***Het gemiddeld verschil is niet terug te rekenen op basis van de gemiddelden van de AH-aanslag en -aanpassing door een ontbrekend cijfer in de bronbestanden.*

De bedragen in de tabellen gaan over de aanpassingen na bezwaar, navordering of vermindering. Ze gelden dus alleen voor de aanslagen die zijn aangepast, en kunnen niet worden doorgetrokken naar alle 78.600 ambtshalve aanslagen samen. Bij 64.700 van de 78.600 ambtshalve aanslagen is niet gereageerd. De reden hiervoor kan niet achterhaald worden. Het kan betekenen dat in deze gevallen de aanslag juist of niet te hoog is vastgesteld.

IBTD-advies: transparantie over geschat inkomen, zicht op de gevolgen en de kwaliteit van schattingen

De IBTD vraagt de Belastingdienst transparanter te zijn over het moment waarop sprake is van een geschat inkomen, en over de mogelijke gevolgen daarvan voor inkomensafhankelijke regelingen. De Belastingdienst onderzoekt daarom de mogelijkheid om in de BRI een statusvermelding op te nemen wanneer een aanslag ambtshalve is vastgesteld en om burgers en bedrijven daar in de brief over hun aanslag op te attenderen.

Daarnaast verbetert de Belastingdienst doorlopend de instrumenten voor het inschatten van het inkomen en meet zij de effectiviteit daarvan. Er lopen al initiatieven om het beschrijvingsbeleid en de schattingsmethoden verder te verbeteren. De IBTD wijst er in dit verband op dat het onderzoek naar de kwaliteit van inkomensschattingen – in 2023 aangekondigd, met bevindingen en verbeterplan ontvangen in april 2026 – zich vooral richtte op de vraag of medewerkers de werkinstructie volgen, en niet op de kwaliteit van de schattingsmethode zelf. De IBTD vraagt daar alsnog aandacht voor. Ik onderschrijf dat belang; mijn beeld is dat de focus op het volgen van de instructie in combinatie met de verbeterinitiatieven bijdragen aan de kwaliteit.

IBTD-advies: een voorwaardelijke (verzuim)boete

In het rapport *Vroegsignalering* riep de IBTD op te verkennen of een voorwaardelijke (verzuim)boete een waardevolle toevoeging kan zijn binnen het wettelijke stelsel en het bestaande handavingsinstrumentarium; in de signaalbrief herhaalt de IBTD dit voorstel. Ik kan aangeven dat invoering van een voorwaardelijke boete op een redelijke termijn nu niet haalbaar is: de massaliteit van het uitvoeringsproces en de voorziene omvang van de verlangde aanpassingen in de automatisering om een voorwaardelijke boete te kunnen opleggen staan in de weg aan invoering binnen redelijke termijn. Ik acht het daarom nu niet opportuun hier verder onderzoek naar te doen. In plaats daarvan werkt de Belastingdienst aan een sterkere vaktechnische borging van ruimte om maatwerk te bieden bij de verzuimboete.

IBTD-advies: wijziging van het formele recht

Ik werk aan het verbeteren van het heffingsproces bij de inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen. Op dit moment onderzoek ik verschillende mogelijkheden en streef ernaar de Kamer dit najaar te informeren.

Gegevensbehoefte en de vooringevulde aangifte

De signaalbrief van de IBTD laat zien dat in het huidige uitvoeringsproces op onderdelen informatie

en data ontbreken om het inkomen en het te betalen belastingbedrag zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid vast te stellen. Het dichten van dat gegevensgat is nodig om de ambitie van de Belastingdienst te realiseren. Ik zie het belang van dit thema, en waardeer de aandacht van de IBTD voor de problematiek die hieraan ten grondslag ligt.

Uitvoering en beleid

12. Niet-fiscale taken en mogelijkheden voor uitfasering

Zoals toegezegd in het commissiedebat van 19 maart jl. kom ik hierbij terug op de stand van zaken rondom de niet-fiscale taken (NFT) van de Belastingdienst en de mogelijkheden voor uitfasering daarvan. In een eerder rapport is een overzicht gegeven van ruim 300 niet-fiscale taken. Deze zijn te onderscheiden in verschillende types, die ieder hun eigen benadering vragen.

Een aanzienlijk deel betreft volledig niet-fiscale taken. Dit zijn werkzaamheden zonder directe relatie tot fiscale kernprocessen. Deze taken zijn soms historisch bij de Belastingdienst belegd vanwege specifieke expertise, maar regelmatig is niet evident waarom de Belastingdienst daarvoor de aangewezen uitvoerder is. De lijn is hier om bij natuurlijke verandermomenten (zoals stelselwijzigingen of ICT-vernieuwingen) te bezien of deze taken uitgefaseerd of verplaatst kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met de verplaatsing van taken van de Belastingdienst naar Dienst Financieel-Economische Integriteit (DFEI) voor onder meer de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Daarnaast zijn er taken die gegevensinwinning voor fiscale doeleinden betreffen. Niet alle niet-fiscale taken staan immers volledig los van de Belastingdienst-kerntaak; een deel bestaat uit het verzamelen en verwerken van gegevens die direct nodig zijn voor juiste belastingheffing. Bijvoorbeeld de beoordeling of sprake is van een kampeerauto, of van de onderwijsvrijstelling. Ook hier wordt voor uitfasering uitgegaan van natuurlijke verandermomenten, met name stelselherzieningen in dit geval. Insteek hierbij is dat de Belastingdienst gebruik maakt van de expertise van andere partijen, zoals dat gebeurt bij de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO). Op basis van een verklaring van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) kan de belastingplichtige de aftrek toepassen.

Een derde categorie betreft het leveren van gegevens aan andere departementen of publieke uitvoerders, bijvoorbeeld ten behoeve van schuldhulpverlening. Gezien de unieke informatiepositie van de Belastingdienst zijn dergelijke taken maatschappelijk vaak (zeer) wenselijk. Hier wordt daarom niet op uitfasering gestuurd. Elk nieuw verzoek wordt zorgvuldig getoetst op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en wenselijkheid.

Naast uitfasering van taken wordt in voorkomende gevallen toch de afweging gemaakt dat de Belastingdienst de beste uitvoerder van een nieuwe taak is. Bijvoorbeeld voor de Wet Personeelsbehoud bij Crisis. Doordat sinds 2020 het principe 'nee, tenzij' wordt gehanteerd, blijkt dat er vaker voor andere vormgeving of uitvoerder van beleid gekozen wordt.

De aanpak waar afgelopen jaren op in is gezet leidt tot een geleidelijke verandering bij de Belastingdienst: er komen zowel minder nieuwe niet-fiscale taken bij als dat een gedeelte van de bestaande niet-fiscale taken geleidelijk uitgefaseerd kan worden. Waar recent taken zijn overgedragen vanuit de Belastingdienst, bijvoorbeeld het Bureau Wwft, laat de ervaring zien dat samenwerking en een rijksbrede benadering essentieel zijn. Alleen in gezamenlijkheid kunnen logische momenten voor overname worden benut en kan worden toegewerkt naar een situatie waarin elke taak op de beste plek in het uitvoeringslandschap wordt belegd. Doordat gewacht wordt op 'natuurlijke verandermomenten' kan daarbij worden meegelift op lopende veranderprocessen. Dit vergroot de kans van slagen en borgt dat ambtelijke capaciteit efficiënt wordt ingezet. Deze aanpak leidt geleidelijk tot een daling van het aantal NFT's.

13. Invoeringstoetsen

De Belastingdienst voert invoeringstoetsen uit op een selectie van nieuwe- of gewijzigde wet- en regelgeving met als focus de werking in de praktijk voor de uitvoering en de doelgroep. Via de stand-van-zakenbrieven wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd over de afgeronde, lopende en te starten invoeringstoetsen.

Afgeronde invoeringstoetsen:

Bij deze brief ontvangt u in bijlage 12 en 13 twee afgeronde invoeringstoetsen, deze zal ik hieronder toelichten.

I. Verruiming vrijstelling OV-abonnementen en voordeelurenkaart

Gedurende de doorlooptijd van deze invoeringstoets zijn er geen knelpunten of onbedoelde effecten aan het licht gekomen. In 2028 is gepland om deze regeling te evalueren. Dan zal worden gezien of, en zo ja, hoe de verruiming van de gerichte vrijstelling voor openbaar vervoer in deze evaluatie wordt meegenomen.

II. Actualisatie Leegwaarderatio

Tijdens deze invoeringstoets is als knelpunt naar voren gekomen dat belastingplichtigen nauwelijks op de hoogte zijn van de bestaande mogelijkheid om tegenbewijs te leveren voor de berekende waardering volgens de leegwaarderatio-regeling. Volgens de ondervraagden ontbreekt uitleg over deze mogelijkheid om tegenbewijs te leveren op de website van de Belastingdienst. De tekst op de website wordt uitgebreid en verduidelijkt. Uit het externe onderzoek blijkt daarnaast dat voor zover belastingplichtigen wel op de hoogte waren van de mogelijkheid om tegenbewijs te leveren, het leveren van het tegenbewijs in sommige gevallen als lastig wordt ervaren. Dit knelpunt, het als lastig ervaren van het leveren van tegenbewijs, ziet op de toepassing van de leegwaarderatio-regeling in het algemeen en niet specifiek op de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling en de wijzigingen per 1 januari 2023. De regeling versterkt de rechtspositie van belastingplichtigen. Tegelijkertijd is enige complexiteit inherent aan dit type regeling.

Lopende invoeringstoetsen:

Momenteel zijn er zes invoeringstoetsen in uitvoering:

- Pijnpunten bij de uitvoering van de belastingrente wegnemen
- Aanpassen Heffingsvrijvermogen box 3;
- Verlagen van de belastingdruk arbeid via de arbeidskorting;
- Zelfstandigenaftrek;
- CO2 Glastuinbouw en
- DAC 7 Gegevensuitwisseling Digitale Platvormen.

Deze invoeringstoetsen bevinden zich in verschillende fasen van uitvoering. Een deel van de invoeringstoetsen wordt in de loop van dit najaar afgerond en het overige deel in de loop van volgende jaar.

In het derde en vierde kwartaal van 2026 worden vier nieuwe invoeringstoetsen opgestart:

- Introductie twee schijven box 2;
- Verdeling maximumbedrag excessief lenen;
- Expatregeling beperken tot Balkenendenorm en
- Afschaffen middelingsregeling.

Te starten invoeringstoetsen:

Het selectieproces, op basis van het afwegingskader, wordt aan het einde van het derde kwartaal 2026 afgerond.⁸

14. Grondslag voor gegevensuitwisseling

Tijdens het commissiedebat Belastingdienst van 19 maart jl. heeft uw Kamer geïnformeerd over gegevensdeling en of er een aanvullende wettelijke grondslag nodig is om gegevensdeling ten behoeve van fraudebestrijding te verbeteren.

Verstrekken van gegevens aan de Belastingdienst

De Belastingdienst kan meldingen ontvangen van een aantal andere overheidsorganisaties, zoals de Koninklijke Marechaussee, Logius en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Het proces hiervoor is in de afgelopen periode zorgvuldig ingericht met de ontwikkeling van de applicatie Fiscale Meldingen

⁸ Het afwegingskader onderwerpselectie invoeringstoetsen Belastingdienst heeft uw Kamer ontvangen bij de vorige stand-van-zakenbrief. Kamerstukken II, 2026/27, 31066, nr. 1532

en Informatie (hierna: FMI). Op dit moment wordt het aantal overheidsorganisaties dat op dit proces is aangesloten verder uitgebreid.

Wanneer een andere overheidsorganisatie gegevens met de Belastingdienst wil delen, ligt het initiatief en de verantwoordelijkheid bij die organisatie om de toepasselijke wettelijke grondslag vast te stellen en de gegevensdeling rechtmatig te organiseren. De Belastingdienst beoordeelt vervolgens of de betreffende gegevens rechtmatig kunnen worden ontvangen. Voor de ontvangst van deze meldingen heeft de Belastingdienst de applicatie FMI ontwikkeld. Geleidelijk zullen informatiestromen worden toegevoegd aan de FMI-applicatie.

In de Koersbrief van de minister van Justitie en Veiligheid van 26 mei jl.⁹ wordt het belang van informatiedeling, en specifiek het wegnemen van knelpunten daarbinnen, tussen partners in de ondermijningsaanpak onderschreven. De ambtelijke Taskforce gegevensdeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid speelt hierin een belangrijke rol. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft op dit moment diverse beleidsverkenningen lopen op het gebied van de verbetering van gegevensdeling. Een van de oplossingen waar in gezamenlijkheid met de Belastingdienst naar gekeken wordt is de aanpassing van het Besluit politiegegevens om structurele gegevensverstrekking mogelijk te maken.

Verstrekken van gegevens door de Belastingdienst

De Belastingdienst kan fiscale gegevens aan andere overheidsorganisaties verstrekken als daar een wettelijke grondslag voor is. Een voorbeeld van verstrekkingen die voortvloeien uit een wettelijke grondslag is het verstrekken van fiscale gegevens binnen de samenwerkingsverbanden die onder de Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS) vallen, zoals de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), het Financieel Expertise Centrum (FEC) en de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV). Andere voorbeelden van verstrekkingen die voortvloeien uit een wettelijke grondslag zijn het verstrekken van fiscale gegevens in het kader van de wet Bibob¹⁰, het verstrekken van fiscale gegevens naar aanleiding van een vordering van de Officier van Justitie in het kader van een strafrechtelijk onderzoek en het verstrekken van fiscale gegevens met het Informatieknooppunt Zorgfraude in het kader van de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz).

De WGS is per 1 maart 2025 in werking getreden. Op dit moment wordt, zoals toegezegd door de minister van Justitie en Veiligheid aan de Eerste Kamer op 11 juni 2024, een invoeringstoets uitgevoerd naar de invoering van de WGS. Uit deze invoeringstoets kunnen knelpunten naar voren komen.

Verzoeken om gegevensverstrekking vragen capaciteit van de Belastingdienst en moeten worden afgewogen binnen de wettelijke taken, beschikbare capaciteit en geldende kaders voor gegevensdeling. Hierdoor kan spanning ontstaan tussen het maatschappelijke belang van samenwerking in de aanpak van ondermijning en de prioritering van de fiscale kerntaken van de Belastingdienst. Hoewel het fiscale belang binnen deze samenwerkingen niet altijd doorslaggevend is, levert de Belastingdienst een bijdrage aan de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

15. Belasting- en invorderingsrente

Tijdens het commissiedebat Belastingdienst van 19 maart jl. heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de integrale beleidsvisie ten aanzien van de belasting- en invorderingsrente. De hoogte van de belasting- en invorderingsrente heeft de afgelopen jaren regelmatig ter discussie gestaan. De voornaamste kritiek op de percentages was dat ze in de loop van de jaren te versnipperd waren geraakt, en dat er een gebrek was aan een integrale rentevisie.

Na het arrest van de Hoge Raad van 16 januari 2026 zijn de belastingrentepercentages voor alle belastingmiddelen gelijkgetrokken naar het percentage dat al gold voor onder andere de

⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 29911, nr. 505

¹⁰ De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur helpt overheden om crimineel misbruik van vergunningen te voorkomen door integriteitschecks.

inkomstenbelasting. Wat overblijft is één percentage belastingrente voor alle belastingmiddelen die bepaald wordt aan de hand van de ECB-rente en waarvan de Hoge Raad al heeft geoordeeld dat die niet in strijd is met het evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel, en een vast percentage invorderingsrente voor alle belastingmiddelen en toeslagen. Hiermee is naar mijn mening de kritiek weggenomen dat de percentages voor de belasting- en invorderingsrente te versnipperd zijn geraakt.

16. Stand van zaken inning

De Belastingdienst is continu bezig met het optimaliseren van de balans tussen het werkaanbod en de beschikbare capaciteit binnen de inning, onder meer door het verbeteren van de operatie. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld¹¹, staat de capaciteit bij de inning onder druk door een combinatie van factoren: de groei van het aantal belastingplichtigen en verzoeken, de complexiteit van extra werkzaamheden zoals de coronaregeling en de behandeling van burgers en bedrijven met oog voor de menselijke maat. In het afgelopen halfjaar zijn verschillende verbeteringsmaatregelen geïmplementeerd. Hierdoor is de voorraad klantverzoeken binnen de keten inning gedaald en ligt de productie hoger dan voorheen. Tegelijkertijd blijft verdere verbetering noodzakelijk, mede omdat het aantal klantverzoeken naar verwachting verder zal groeien.

Een belangrijke ontwikkeling is de verdere digitalisering van het verzoekenproces. Met de introductie van digitale formulieren voor het aanvragen van betalingsregelingen kunnen verzoeken beter en sneller worden verwerkt. Dit leidt momenteel wel tot extra verzoeken. Zo kunnen burgers en ex-ondernemers, zoals toegezegd in de Invorderingsstrategie Belastingdienst, een standaardbetalingsregeling aanvragen zonder eerst te hoeven aantonen dat er sprake is van betalingsproblemen. Met deze regeling kunnen zij hun belastingschuld in 12 maanden aflossen.

Daarnaast wordt de inzet van tijdelijke krachten, georganiseerd als taskforce, voortgezet tot eind 2026. Deze aanpak heeft eerder laten zien dat gerichte tijdelijke inzet werkvoorraden terugdringt en verzoeken sneller laat afhandelen. De inzet wordt daarom langer voortgezet en gericht ingezet voor processen waar de druk het grootst is. De Belastingdienst houdt zo vast aan de huidige koers: het gericht inzetten van capaciteit, procesverbetering, verdere digitalisering van verzoekstromen en het beter beheersbaar maken van het werkaanbod. Daarbij blijft het uitgangspunt dat burgers en bedrijven tijdig duidelijkheid krijgen en dat de inning zorgvuldig en uitvoerbaar blijft. Ondertussen onderzoekt de Belastingdienst aanvullende maatregelen om de betalingsachterstand niet verder te doen oplopen.

De in wetgeving gewijzigde rechtsbescherming per 1 januari 2027 leidt tot een meer persoonsgerichte benadering en daarmee tot een verzwaring in werkaanbod. Ik blijf uw Kamer informeren over de voortgang binnen de inning via de stand-van-zakenbrieven.

17. Afwikkeling coronabelastingsschulden en -betalingsregeling

In totaal hebben ongeveer 400.000 ondernemers vanwege de coronacrisis belastinguitstel gekregen voor een bedrag van € 48 miljard. Voor het aflossen van de schuld is aan 268.000 ondernemers een coronabetalingsregeling van 60 maanden aangeboden. De betalingsregeling is op 1 oktober 2022 ingegaan. Op peildatum 19 augustus 2026 resteert nog € 2,3 miljard aan coronabelastingsschuld voor ongeveer 79.000 ondernemers.

Kerncijfers coronabetalingsregelingen	
Aantallen ondernemers	
Totaal aantal ondernemers dat uitstel heeft gevraagd (tot 1 april 2022)	400.206
Aantal ondernemers met een betalingsregeling per 1 oktober 2022	266.369
Bedragen	
Totaal oorspronkelijk bedrag van aanslagen waarvoor uitstel is verleend	€ 48,1 mld.

¹¹ Kamerstukken II, 2025/26, 31066 nr. 1532

Er zijn 80.000 ondernemers van wie de betalingsregeling inmiddels is ingetrokken. Na intrekking van de betalingsregeling komt de vordering in het reguliere invorderingsproces. Daarnaast zijn er ongeveer 20.000 regelingen voortijdig beëindigd wegens faillissement of sanering. Deze 100.000 ondernemers hadden een openstaande coronabelastingschuld van in totaal € 5,3 miljard op het moment dat de regeling werd ingetrokken. Op dit bedrag is alsnog € 1,1 miljard betaald. Daarnaast is een gedeelte van het bedrag oninbaar geleden en is schuld verminderd. In onderstaande tabel is deze groep ondernemers opgenomen onder "uit de regeling".

De tot peildatum 19 augustus 2026 daadwerkelijk oninbaar geleden schuld bedraagt € 1,4 miljard na slotuitkering bij faillissement, saneringsakkoord of door ontbrekende verhaalsmogelijkheden. De raming voor het daadwerkelijk oninbare deel van de resterende coronaschuld (inclusief de schuld waarvoor de betalingsregeling is ingetrokken) bedraagt € 2,7 miljard.¹²

<i>Aflossingsgedrag*</i>	Peildatum	Aantal ondernemers	Openstaande schuld
Totaal	1 oktober 2022	266.000	€ 19,6 mld.
Volledig afgelost	19 augustus 2026	89.000	- € 3,2 mld.
In de regeling, deels afgelost (volgens de regeling)		79.000	- € 8,0 mld.
Vermindering van aanslagen			-€ 0,9 mld.
Uit de regeling**		100.000	
Door intrekking van de Belastingdienst		80.000	
Door faillissement of sanering		20.000	
Naar reguliere invordering			- € 2,7 mld.
Aflossing na intrekking			- € 1,1 mld.
Afschrijving wegens oninbaar			- € 1,4 mld.
Ondernemers in de regeling	19 augustus 2026	79.000	2,3 mld.

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

** Inclusief lopende faillissementen en saneringsregelingen.

In 2026 wordt aan meer dan 2.000 ondernemers alsnog een coronabetalingsregeling van 60 maanden aangeboden voor een bedrag van ongeveer € 71 miljoen. De betalingsregeling was nog niet eerder aan deze groep ondernemers aangeboden, vanwege de afhandeling van een Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT)-proces én het onderzoek naar benadeling in een MSNP-traject. De betalingsregelingen zijn voor een aantal ondernemers al gestart vanaf juli 2025. De laatste regelingen starten zodra het UHT-proces of MSNP-onderzoek is afgerond.

Verdere afhandeling

De afwikkeling van de coronabetalingsregeling brengt nog steeds een aanzienlijke uitvoeringslast met zich mee voor de Belastingdienst en draagt eraan bij dat er binnen de invordering nog steeds meer werk is dan er capaciteit beschikbaar is (zie onderdeel stand van zaken inning). Er zijn ondernemers met achterstanden in de termijnbetalingen en veel van deze ondernemers hebben moeite met het gelijktijdig voldoen van de nieuwe betalingsverplichtingen. De Belastingdienst geeft hoge prioriteit aan werkzaamheden die zien op verzoeken voor versoepelingen, uitstel van betaling, sanering en bezwaar- en beroepschriften van ondernemers uit de (corona)betalingsregeling. De insteek is om zoveel mogelijk ondernemers in de regeling te houden. Dat is gunstig voor zowel

¹² Deze raming is opgenomen in de Voorjaarsnota 2026

ondernemers als voor de Belastingdienst, omdat er dan geen capaciteit nodig is voor dwanginvordering.

18. Pilot Taxatie BPM

In juni 2026 is de Belastingdienst gestart met de Pilot Taxatie (PTX). Aanleiding voor deze pilot is het geconstateerde structurele patroon van onjuiste BPM-aangiften bij parallelimport van voertuigen waarbij gebruik wordt gemaakt van taxatierapporten. Met PTX wordt ingezet op een intensievere controle op de naleving van de wettelijke vereisten voor taxatierapporten, waarmee ongefundeerde waardeverminderingen worden voorkomen. Het doel hiervan is het verder bevorderen van compliance en het creëren van een gelijk speelveld voor marktpartijen.

De eerste resultaten van de pilot zijn inmiddels zichtbaar en positief. In de eerste weken is gemiddeld ruim € 3.000 aan BPM-vermindering per gecontroleerde aangifte voorkomen. Een deel van de aangiften wordt ingetrokken en opnieuw ingediend op basis van een koerslijst of tabel in plaats van een taxatierapport. Jaarlijks worden circa 130.000 aangiften BPM met taxatierapporten ingediend.

19. Aanvragen inkomensheffing met onregelmatigheden

De Belastingdienst treft sinds eind 2025 een toenemend aantal aangiften, verzoeken en bezwaren ('aanvragen') in de inkomensheffingen (IH) met onregelmatigheden. Deze aanvragen worden zo ingevuld, dat het resulteert in een door de Belastingdienst uit te betalen bedrag. Dit bedrag is onjuist en zou zonder aanvullende interventies wel zijn overgemaakt door de Belastingdienst. Naast de eigen constatering dat er onjuiste aangiften lijken te worden gedaan, heeft de Belastingdienst ook vanuit een bank en Logius signalen hierover ontvangen. De Tweede Kamer is hierover op 18 mei jl. geïnformeerd.¹³

De Belastingdienst pakt dit handhavingsvraagstuk van 'onregelmatige aangiften' op met preventie en correctie. De aanpak is om op voorhand onjuiste uitbetalingen te voorkomen en als dat niet lukt, onterechte uitbetalingen die nog op rekening bij de bank staan terug te vorderen. De Dienst Toeslagen bepaalt het recht op toeslagen en kent dat recht, indien van toepassing, toe. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen hebben de uitbetalingen tussen toeslagen en IH van elkaar gesplitst. Een eventuele blokkade van de Belastingdienst op IH geldt daarmee niet voor een uitbetaling van toeslagen door Dienst Toeslagen.

De Belastingdienst heeft momenteel circa 2.000 aanvragen afgewezen en 20.000 aangiften voor nader onderzoek aangehouden, waardoor uitbetaling nog niet heeft plaatsgevonden. Deze 20.000 aangehouden aangiften hebben een fiscaal belang van circa 95 miljoen euro. Daarnaast worden stappen gezet om bedragen die ten onrechte uitbetaald zijn, terug te vorderen. Van de 7 miljoen euro die onterecht door de Belastingdienst is uitbetaald, is 2,5 miljoen euro op bankrekeningen bevroren. Om deze 2,5 miljoen euro terug te vorderen heeft de Belastingdienst voor 691 bsn's beslaglegging in voorbereiding of in uitvoering. De totale omvang van de onregelmatige aangiften wordt verder in kaart gebracht. Zo onderzoekt de Belastingdienst:

- de aard en omvang van dit patroon en beziet in welke mate er sprake is van een georganiseerde werkwijze;
- het aanscherpen van de selectieregels, zodat onregelmatige aanvragen eerder en gericht worden geselecteerd voor behandeling. Deze aanscherping loopt en is een continu proces om adequaat onderscheid te maken tussen de onregelmatige en rechtmatige aanvragen;
- welke aanvullende rechtsmiddelen kunnen worden ingezet om oninbare bedragen te minimaliseren door de invordering zoveel mogelijk te realiseren. Zo bereidt de Belastingdienst zich voor op een verzoek voor wederzijdse bijstand bij de bevoegde autoriteiten in de betrokken landen. In antwoord op eerdere Kamervragen van lid Van Eijk heb ik aangegeven terug te komen op de noodzaak voor een eventueel overleg met Bulgarije. Gezien de Belastingdienst een verzoek om bijstand van meerdere landen voorbereidt, zie ik op dit moment geen meerwaarde in overleg met Bulgarije over dit vraagstuk.

¹³ Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 1537

De genomen maatregelen hebben effect. Een groot aantal onregelmatige aangiften is tijdig tegengehouden of aangehouden, waardoor verdere onterechte uitbetalingen zijn voorkomen. Tegelijkertijd is een aanzienlijk deel van de reeds onterecht uitgekeerde bedragen gecorrigeerd. Daarvan is een deel veiliggesteld en worden aanvullende invorderingsmaatregelen ingezet. Daarmee wordt zowel aan de voorkant als aan de achterkant zichtbaar resultaat geboekt. Ondertussen zet de Belastingdienst het onderzoek voort voor een volledig beeld van de omvang en verschijningsvormen. Hierover zal de Belastingdienst uw Kamer periodiek informeren.

Tot slot kom ik terug op geleerde lessen uit eerdere fraudezaken. Daarnaast wil ik dat de Belastingdienst uit de onderhavige casus lessen trekt. In de volgende stand-van-zakenbrief Belastingdienst, wanneer de onderhavige casus verder is uitgezocht en ook een vergelijking gemaakt kan worden met casus uit het verleden, kom ik hierop terug.

20. Jaarverslag 2025 verhuld vermogen

Het programma Verhuld Vermogen (VhV) is gericht op het detecteren en tegengaan van het verhullen van inkomen en vermogen door Nederlandse belastingplichtigen. Als bijlage 14 bij deze brief bied ik u het jaarverslag Verhuld Vermogen over 2025 aan. In 2025 heeft het programma VhV 1.495 signalen (2024: 1.328) behandeld. Dit resulteerde in een correctieresultaat van circa € 139 miljoen (2024: € 132 mln.). De toename van het aantal behandelde signalen in 2025 komt vooral door de behandeling van signalen over crypto in het project vrijwillige verbetering.

Het programma VhV participeerde in 2025 actief in internationale projecten en overlegstructuren (onder andere JITSIC, Benelux en Fiscalis). Bij de aanpak verhuld vermogen werkt het programma VhV in de strafrechtketen intensief samen met de FIOD en het OM. De verschuiving van traditionele vormen van verhulling, zoals buitenlandse bankrekeningen, naar complexere structuren met (buitenlandse) rechtspersonen zet zich al enige jaren voort. Het programma past de werkwijze steeds aan op nieuwe ontwikkelingen. De focus van het programma ligt de komende jaren onder andere op de thema's Buitenlandse rechtspersonen en Virtual Assets.

21. Country-by-Country rapportering

In het Commissiedebat Belastingdienst van 19 maart 2026 is ook country-by-country rapportering aan de orde gekomen.¹⁴ Voor boekjaren die beginnen op of na 22 juni 2024 moeten multinationals met een geconsolideerde omzet van meer dan € 750 miljoen zelf country-by-country rapportering openbaar maken. Deze informatie is vanaf dan dus voor iedereen toegankelijk. Daarom is het niet nodig dat ik deze informatie aan uw Kamer zend.

Organisatie Belastingdienst

22. Taakstelling

Net als de andere uitvoeringsorganisaties heeft de Belastingdienst te maken met een taakstelling op het budget. Onderdeel hiervan is een efficiencydoelstelling. Het bedrag voor de Belastingdienst bedraagt op termijn € 247 mln. per jaar. Dit bedrag komt boven op de eerdere taakstellingen van het kabinet-Schoof (€ 33 mln.), hetgeen samen optelt tot € 280 mln. structureel.

De Belastingdienst gaat de taakstelling invullen aan de hand van drie lijnen:

- (1) Inzet van AI op bijvoorbeeld het bezwaarproces, het ondersteunen van fiscalisten bij het beoordelen van belastingaangiften en de inzet van chatbots. Daarnaast realiseert de Belastingdienst in deze lijn een besparing door processen te digitaliseren.
- (2) Vereenvoudiging van wet- en regelgeving die veel uitvoeringslast met zich meebrengen. Hierbij gaat het om fiscale wetgeving zoals het afschaffen van de specifieke zorgkostenaf trek, zoals opgenomen in het coalitieakkoord, maar ook generieke wetgeving.
- (3) Efficiency en materiele uitgaven. Denk hierbij aan het verbeteren van processen, het verminderen van licenties en het efficiënter maken van inkoop- en besluitvormingsprocessen. Ook wil de Belastingdienst besparen op huisvesting.

¹⁴ Kamerstukken II, 2025/26, 31066, nr. 1536

Om de begroting van de Belastingdienst duurzaam te houden en te voorkomen dat de Belastingdienst te veel in (essentiële) taken snijdt om aan de taakstelling te voldoen is het cruciaal dat de besparingen langs deze drie lijnen tijdig worden geïmplementeerd. Tegelijkertijd heeft de Belastingdienst de ambitie om zijn digitale autonomie en weerbaarheid te versterken. Hiervoor zijn geen extra middelen beschikbaar gesteld vanuit het regeerakkoord. De ambities op het vlak van digitale autonomie en weerbaarheid moeten vooralsnog ingepast worden binnen het bestaande IV-portfolio en de kaders van de huidige begroting. Dit vereist dat er keuzes worden gemaakt en waar nodig herprioritering plaatsvindt. Hierover zal ik uw Kamer blijven informeren. Op het punt van vereenvoudiging van wet- en regelgeving, digitale autonomie en huisvesting werkt de Belastingdienst nauw samen in de interdepartementale commissies rond 'Slagvaardige overheid'.

23. Weerbaarheid Belastingdienst

Graag sta ik ook stil bij het onderwerp weerbaarheid. Mijn voorganger informeerde¹⁵ u eerder al over de aanpak weerbaarheid tegen ondermijning. Daarnaast wordt in het regeerakkoord aandacht gevraagd voor het versterken van onze weerbaarheid tegen hybride (sabotage)acties door (non-) statelijke actoren.

Deze opgave wordt steeds belangrijker en complexer door het veranderende en gevarieerde dreigingslandschap. Uitval, verstoring of manipulatie van de Belastingdienst kan directe gevolgen hebben voor het functioneren van de Nederlandse maatschappij. Het is belangrijk dat de Belastingdienst en de mensen die er werken beschermd worden tegen dreigingen.

Met de oprichting van het Bureau Veiligheid & Integriteit (BV&I) bij de Belastingdienst en de acties die de Belastingdienst verder neemt worden stappen gezet om de weerbaarheid, integrale beveiliging en integriteit binnen de Belastingdienst structureel te versterken. Ik licht nu enkele acties die in 2026 zijn gestart kort toe.

Zo is gestart met het actualiseren en herbeoordelen van de belangen die bescherming behoeven, het continu actualiseren van kwetsbare functies en vertrouwensfuncties. Daarnaast is geïnvesteerd in het continue versterken van het bewustzijn op het gebied van veiligheid, integriteit en weerbaarheid. Deze thema's zijn structureel opgenomen in onder meer onboardingprogramma's voor nieuwe medewerkers en ontwikkelprogramma's voor leidinggevenden. Ook is ingezet op het vereenvoudigen van het meld- en advieslandschap en het vergroten van de meldingsbereidheid. Verder is de beveiliging van fysieke objecten versterkt in samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en de Rijksorganisatie Beveiliging en Logistiek (RBL).

24. Huisbankier

Vanaf 1 mei 2026 is het betalingsverkeer voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen gefaseerd overgegaan van ING naar de Rabobank. De Rabobank is daarmee de nieuwe huisbankier voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. ING blijft verantwoordelijk voor het betalingsverkeer van de Douane. Vanaf 20 april 2026 zijn burgers, bedrijven en intermediairs actief geïnformeerd over deze wijziging. Daarnaast zijn intermediairs en softwareontwikkelaars van aangifte- en betaalpakketten in het najaar van 2025 geïnformeerd, onder meer via de Intermediardagen van de Belastingdienst.

De overgang naar de nieuwe huisbankier verloopt soepel. Nagenoeg al het uitgaande betalingsverkeer van de Belastingdienst is inmiddels omgezet van ING naar Rabobank. Dit betreft onder meer circa 7,8 miljoen uitbetalingen toeslagen, 1,8 miljoen voorlopige teruggaven. Daarnaast vinden inmiddels 8,3 miljoen automatische incasso's per maand plaats via de Rabobank. Voor toeslagen geldt dat de betalingen vanaf juni 2026 via de Rabobank geruisloos zijn verlopen, onder andere dankzij een goede mediacampagne. Per 1 juli 2026 betaalt ruim 80% van de burgers en bedrijven al op de nieuwe Rabobank rekeningnummers. Er zijn op dit moment geen verstoringen bekend die het gevolg zijn van de overgang naar de nieuwe huisbankier.

De kosten van de overstap bedragen circa € 2,5 miljoen aan ICT-kosten en circa € 1,8 miljoen aan

¹⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 31 066, nr. 1379

communicatiekosten. Het communicatiebudget is binnen het programma verdeeld over de Belastingdienst en Toeslagen en over de jaren 2025, 2026 en 2027, met het zwaartepunt in 2026. In 2026 is een publiekscampagne gevoerd om burgers en ondernemers te informeren over het nieuwe rekeningnummer en om te stimuleren om deze te gebruiken. Ook is er veel aandacht geweest in regionale bladen.

25. Aanbesteding rijksbrede overeenkomst voor postbezorging

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer van de rijksbrede overeenkomst voor postdienstverlening. Het huidige contract (van de vorige aanbesteding) is verlopen. De dienstverlening wordt momenteel voorzien van uit een overbruggingsovereenkomst met PostNL. Daarom heeft het Ministerie van Financiën op 27 augustus 2025 aan het Inkoop Uitvoeringscentrum van de Belastingdienst (IUCBD) de opdracht gegeven de dienst opnieuw aan te besteden. De inschrijvingen die zijn gedaan voldeden echter niet aan de gestelde eisen omdat niet kon worden gegarandeerd dat gedurende de gehele looptijd van het contract 48-uurs (bezorging D+2) dienstverlening gegarandeerd kon worden. Daarom is de aanbesteding zonder gunning beëindigd. Op 29 maart 2026 is de aanbesteding opnieuw gepubliceerd. In deze nieuwe aanbesteding heeft Financiën rekening gehouden met de ontwikkelingen op de postmarkt naar aanleiding van de wijziging van de Postwet (bezorging 72 uur of D+3) (UPD). Deze aanbesteding is nu afgerond. Perceel 1 bevat de postbezorging van ca. 89 overheidsorganisaties en 253 miljoen poststukken per jaar. In perceel 2 gaat het om 13 overheidsorganisaties en een geraamd volume van circa 21 miljoen poststukken per jaar. Op 23 augustus is bekend gemaakt dat perceel 1 is gegund aan PostNL en perceel 2 aan SB post. Hiermee is de postbezorging voor de komende twee jaar (vanaf 1 januari 2027) weer gegarandeerd (de initiële looptijd is twee jaar plus tweemaal een tweezijdige verlengingsoptie van één jaar).

Herstel

26. Herstel box 3

In mijn brief aan uw Kamer van 30 juni heb ik u een toelichting gegeven op het verloop van de hersteloperatie box 3 in het kader van de tegenbewijsregeling.¹⁶ Zoals toegezegd geef ik u hierbij een actueel beeld van de voortgang.

Het totale aantal ontvangen formulieren Opgaaf Werkelijk Rendement (OWR) is tot en met 19 augustus 2026 863.600.¹⁷ Het totaal aantal verwerkte formulieren OWR is 689.600. Hiervan zijn 151.800 formulieren niet inhoudelijk in behandeling genomen¹⁸ en zijn 537.800 formulieren inhoudelijk verwerkt. De verwerking leidt niet in alle gevallen tot een teruggaaf voor de belastingplichtige. Zo kan het opgegeven werkelijk rendement bijvoorbeeld hoger zijn dan het forfaitaire rendement.

Budgettaire beslag

Tot en met 19 augustus 2026 heeft de verwerking van circa 474.000 formulieren OWR geleid tot een teruggave van in totaal € 969 miljoen. Dit bedrag zal nog oplopen als de overige circa 63.800 formulieren volledig zijn verwerkt.

Bovengenoemde resultaten zijn een tussenstand. Het aantal ontvangen formulieren OWR ligt op dit moment onder de raming die opgesteld werd ten behoeve van het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3.¹⁹ Om verschillende redenen kan echter nog geen conclusie getrokken worden over het verwachte totale budgettaire beslag van het herstel. Zo is het voor de

¹⁶ Handelingen II, 2024-2025, 32140, nr. 314

¹⁷ De genoemde aantallen in deze sectie zien op unieke formulieren OWR per belastingplichtige per belastingjaar

¹⁸ Dit ziet bijvoorbeeld op formulieren die te laat zijn ingediend, formulieren waarbij de betreffende belastingplichtige niet tot de doelgroep van het herstel behoort of waarbij door de belastingplichtige het verkeerde formulier is gebruikt of geen box 3-inkomen had voor het betreffende belastingjaar.

¹⁹ Handelingen II, 2024-2025, 36706, nr. 5, raming van ca. 1,56 miljoen formulieren voor belastingjaren 2017-2024.

belastingjaren vanaf 2021 nog mogelijk om formulieren OWR in te dienen.²⁰ Zoals aangegeven in mijn brief aan uw Kamer van 30 juni worden de komende periode nog uitnodigingsbrieven verstuurd. Dit betekent dat belastingplichtigen nog tijd hebben om formulieren OWR in te dienen. Ook de termijn voor de motivering van bezwaren en verzoeken met een formulier OWR is nog niet in alle gevallen verstreken.

Verder zal het budgettaire beslag nog oplopen met de verwerking van de voorraad openstaande bezwaren en verzoeken als ook het afhandelen van de huidige voorraad aan ingediende formulieren OWR. Hierdoor kan op dit moment nog geen reële inschatting worden gegeven van wat het budgettaire resultaat zal zijn, maar de realisatiecijfers tot nu toe lijken erop te wijzen dat het totale budgettaire beslag van het herstel mogelijk lager kan uitvallen dan destijds geraamd.

Werkstromen bij de Belastingdienst

De hersteloperatie bestaat voornamelijk uit de volgende drie werkstromen bij de Belastingdienst:

- Bezwaren en verzoeken, eventueel onderbouwd met een formulier OWR
- Formulier OWR als aanvulling op de eerdere aangifte
- Formulier OWR als bezwaar of verzoek tot ambtshalve vermindering

Onderstaande tabel geeft zicht op de huidige realisatie van formulieren OWR uitgesplitst naar de drie werkstromen. Naast de ontvangen formulieren OWR ligt er echter een zeer omvangrijke werkstroom besloten in de behandeling van bezwaren en verzoeken waar nog geen formulier OWR is ingezonden (stroom 1b).

Formulieren OWR Cijfers afgerond (t/m 19 augustus 2026)	Voorraad	Realisatie	Prognose inhoudelijke verwerking 2026
Werkstroom 1a: Bezwaren en verzoeken met OWR als motivering	54.000	6.400	10.800
Werkstroom 2: OWR als aanvulling op de eerdere aangifte ¹	77.300	175.700	248.700
Werkstroom 3: OWR als bezwaar of als verzoek tot ambtshalve vermindering	42.700	355.700	374.700
Subtotaal	174.000	537.800	634.200
<i>Niet behandelbaar of niet verwerkbaar</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>151.800</i>	<i>n.v.t.</i>
Totaal (ingediend: 863.600)	174.000	689.600	

Werkstroom 1a en 1b: Bezwaren en verzoeken

De werkstroom voor bezwaren en verzoeken heeft betrekking op de jaren 2017 tot en met 2024. De werkstroom bevat op het moment 365.100 bezwaren en verzoeken, hiervan zijn circa 311.100 niet gekoppeld aan een formulier OWR. De tabel hieronder geeft een overzicht van de voorraden. De omvang van deze werkstroom kan toenemen als er meer bezwaren of verzoeken worden ingediend.²¹

²⁰ Voor het belastingjaar 2021 kan dit nog tot 31 december 2026, voor het belastingjaar 2022 tot 31 december 2027, en zo voort.

¹ Verwerking van formulieren OWR in werkstroom 2 voor belastingjaren 2021 en later is opgestart na een programmatuur aanpassing in week 26.

²¹ De verzoeken om vermindering die door middel van een formulier OWR worden ingediend vallen niet in deze werkstroom, maar in werkstroom 3.

Box 3 - Bezwaren en verzoeken (peildatum 19 augustus 2026)	Voorraad
1a. Bezwaren en verzoeken mét OWR als motivering ¹	54.000
1b. Bezwaren en verzoeken zónder OWR als motivering	311.100

Werkstroom 2:

OWR als aanvulling op eerdere aangifte

Deze werkstroom heeft betrekking op burgers die een formulier OWR indienen als aanvulling op een eerdere aangifte. Hiervoor is nog geen definitieve aanslag opgelegd. De werkstroom heeft betrekking op de jaren 2022 tot en met 2024. Er zijn tot en met 19 augustus 2026 253.000 formulieren OWR ingediend in deze werkstroom, maar dit aantal kan nog toenemen.

Werkstroom 3: OWR als bezwaar of verzoek tot ambtshalve vermindering

Deze werkstroom heeft betrekking op burgers die al een definitieve aanslag hebben ontvangen, geen openstaand bezwaar of verzoek hebben en nog een formulier OWR indienen.²² Deze werkstroom heeft betrekking op de jaren 2020 tot en met 2024. Tot en met 19 augustus 2026 betreft dit 398.400 formulieren waarvan een groot deel al is verwerkt (zie eerdere tabel). Ook deze werkstroom kan nog in omvang toenemen als er meer formulieren OWR binnen komen als bezwaar of verzoek tot ambtshalve vermindering.

Voor een nadere uitleg met betrekking tot de werkstromen verwijs ik u naar bovengenoemde brief van 30 juni. Zoals toegezegd zal ik uw Kamer jaarlijks een brief sturen over de voortgang van herstel box 3.

27. Herstel uitvoering herziening WOZ

In de stand-van-zakenbrief Belastingdienst van 13 november 2025 is uw Kamer geïnformeerd over het niet volledig uitvoeren van artikel 18a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen bij herzieningen van de Waardering Onroerende Zaken (WOZ) voor de belastingjaren 2021 tot en met 2023. In deze belastingjaren zijn wijzigingen van WOZ-waarden die na afloop van het belastingjaar door gemeenten zijn doorgevoerd, niet in alle gevallen verwerkt in de aanslagen inkomstenbelasting. De oorzaak ligt in de overgang van een oude naar een nieuwe IV-voorziening. Bij deze overgang is de signaleringsfunctie voor WOZ-wijzigingen niet overgenomen. Daardoor werden deze wijzigingen in WOZ-waarde niet langer automatisch doorgegeven voor verwerking.

Bij de start van de herstelactie bedroeg de achterstand over de jaren 2021 tot en met 2023 ongeveer 7.500 posten, waarvan inmiddels circa 70% van de oorspronkelijke voorraad is afgehandeld. De verwerking van deze achterstand is gedurende de afgelopen periode voortgezet en de resterende voorraad neemt gestaag af. Eerder is in de Stand-van-zakenbrief Belastingdienst van 13 november 2025 de verwachting uitgesproken dat de herstelwerkzaamheden rond 1 juli 2026 zouden zijn afgerond. Deze verwachting is niet gehaald. De vertraging wordt veroorzaakt door een combinatie van de omvang van de werklust en de inzet van medewerkers op hoger geprioriteerde werkzaamheden.

Om de resterende achterstand sneller te kunnen verwerken, wordt gewerkt aan een oplossing met Robotic Process Automation (RPA), oplevering is medio september 2026. Naar verwachting kan hiermee circa 50% van de resterende posten worden afgehandeld. De verwachting is dat de achterstand voor de jaren 2021 tot en met 2023 uiterlijk eind 2026 volledig is weggewerkt. Vanaf belastingjaar 2024 worden WOZ-wijzigingen weer correct verwerkt.

Voor de schenk- en erfbelasting is beoordeeld of de toepassing van artikel 18a AWR gevolgen heeft gehad. Voor de schenkbelasting is geen effect vastgesteld. Voor de erfbelasting worden naar

¹ Een formulier OWR kan meerdere bezwaren en verzoeken onderbouwen voor hetzelfde belastingjaar. In de tabel worden deze dubbelingen niet geteld.

²² Fiscaal gezien gelden formulieren OWR in deze werkstroom zelf als nieuw bezwaar of als verzoek tot ambtshalve vermindering. In werkstroom 1 betreft het bezwaren en verzoeken die niet zijn ingediend via het formulier OWR zelf.

verwachting circa 257 nalatenschappen beoordeeld, waarbij op basis van een steekproef wordt ingeschat dat in ongeveer 77 nalatenschappen sprake is van benadeling.

De Belastingdienst beoordeelt de betreffende nalatenschappen nader en herstelt de gevallen waarin sprake is van nadeel ambtshalve. Voor toekomstige WOZ-wijzigingen blijkt uit analyse dat een periodieke beoordeling nodig is, zodat aanslagen erfbelasting waar nodig tijdig kunnen worden aangepast.

28. MSNP-tegemoetkomingsbeleid

In de stand-van-zakenbrief van 13 november 2025 is uw Kamer geïnformeerd over het herstel Minnelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen (MSNP). In de periode januari 2012 tot en met maart 2021 heeft de Belastingdienst fouten gemaakt bij de beoordeling van aanvragen voor een minnelijke schuldsanering. Hierdoor zijn ongeveer 7.700 aanvragen onterecht afgewezen door de Belastingdienst en pas later of helemaal nooit van start gegaan. Dit kon grote gevolgen hebben voor de mensen waarbij dit was gebeurd. Mijn ambtsvoorgangers hebben uw Kamer geïnformeerd over deze fout en de gevolgen hiervan voor de betrokkenen. Met de Wet onverplichte tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling (hierna: Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing MSNP), die op 22 mei 2025 door uw Kamer is aangenomen²³, is de wettelijke basis gecreëerd om de getroffen burgers herstel te bieden.

Een onderdeel van het MSNP-hersteltraject gebeurt via de pseudo-MSNP. Bij de pseudo-MSNP voert de schuldhulpverlener het schuldhulptraject uit waarbij de Belastingdienst na een akkoord met alle schuldeisers namens de burger de afloscapaciteit betaalt. De afloscapaciteit is het bedrag dat de burger in de schuldregeling aan schuldeisers normaal gesproken zelf moet afdragen. Vóór het verstrijken van de aanvraagtermijn van 1 juli jl. heeft de VNG gesignaleerd dat de resterende doelgroep niet bediend zou kunnen worden. De oorzaak is dat de uitvoering op drie punten afwijkt van de veronderstellingen die zijn gedaan bij het opstellen van de wetgeving: de doelgroep is groter dan verwacht, beschikkingen van de Belastingdienst zijn later dan verwacht afgegeven waardoor schuldhulpverleningstrajecten later konden starten en pseudo-MSNP-trajecten duren langer (8 tot 14 maanden) dan verwacht bij vormgeving van het tegemoetkomingsbeleid.

Om ervoor te zorgen dat de resterende doelgroep toch met een pseudo-MSNP geholpen kan worden is het wenselijk om de aanvraagtermijn te verlengen met 24 maanden tot 1 juli 2028. Voor deze verlenging is een wetsaanpassing nodig; de gewijzigde termijn kan naar verwachting per 1 januari 2028 met terugwerkende kracht in werking treden. In afwachting van wetswijziging is een bestuurlijke toezegging aan gemeenten gedaan, zodat zij ook na het verstrijken van de aanvraagtermijn trajecten kunnen blijven voortzetten in het vertrouwen dat gemaakte kosten later binnen de regeling worden vergoed. Deze toezegging is vergelijkbaar met de toezegging die in 2024 vooruitlopend op de Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing MSNP is gedaan. De VNG is akkoord met het voortzetten van de uitvoering na het verstrijken van de aanvraagtermijn op 1 juli 2026. Voor de verlenging is een wetswijziging nodig. Voorbereidingen hiervoor, waaronder een goedkeurend beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving, zijn inmiddels in gang gezet.

Om het herstelbeleid aan te laten sluiten bij het herstelbeleid dat door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen wordt gehanteerd voor de groep personen waar een Opzet/Grove Schuld (O/GS) kwalificatie is toegekend, is het nodig om voor 2.250 personen hun dossier opnieuw te beoordelen. Dit betekent ook dat sprake is van een grotere doelgroep voor het MSNP-herstelbeleid dan aanvankelijk verwacht. Deze populatie kan nog groeien met burgers die zichzelf melden bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). De met de uitbreiding gemoeide tegemoetkomingskosten worden geraamd op € 4,9 miljoen. Dit wordt zo veel als mogelijk gedekt binnen de reservering FSV/MSNP op artikel 1 van de Financiënbegroting en anders binnen het geheel van artikel 1. De afwikkeling van de herbeoordeling zal naar verwachting tot in Q2 2027 doorlopen. Dit raakt ook de populatie ex-partners en nabestaanden die niet bij de Belastingdienst bekend zijn waarvan de termijn voor een verzoek tot toekenning per 1 juli jl. is afgelopen. Voor een verlenging is hier, net zoals bij de verlenging bij pseudo-MSNP, een wetswijziging nodig. Voorbereidingen hiervoor zijn inmiddels in gang gezet.

²³ Wet onverplichte tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling, Kamerstuk 36675, nr. 3

29. Belastingrente vennootschapsbelasting

De Hoge Raad heeft in de uitspraak van 16 januari 2026 beslist dat het belastingrentepercentage voor de vennootschapsbelasting te hoog is vastgesteld. De Belastingdienst is begonnen met het verminderen van aanslagen vennootschapsbelasting waarbij een te hoog rentepercentage is gebruikt om de belastingrente te berekenen. Het gaat om aanslagen waartegen op tijd bezwaar is gemaakt en die zijn aangemerkt voor massaal bezwaar. Op 25 februari 2026 heeft de inspecteur daarop collectief uitspraak gedaan waarbij de Belastingdienst tegemoet komt aan de bezwaren. De aanslagen die onder het massaal bezwaar vallen, herstelt de Belastingdienst binnen zes maanden na de collectieve uitspraak. Voor complexe dossiers waarin bijvoorbeeld verschillende bezwaren in onderlinge samenhang moeten worden verwerkt, kan de afhandeling meer tijd vergen.

Het verminderen van de aanslagen vennootschapsbelasting verloopt volgens planning. De daarvoor benodigde applicatie kon eerder dan gepland opgeleverd worden. Inmiddels is voor bijna 90% van de betreffende gevallen een herrekening aangeboden voor verwerking.

30. Monitor Fiscaal Dienstverleners en verbetering convenantbeheer

Op 26 mei 2025 en in verschillende brieven nadien, informeerden mijn ambtsvoorgangers en ik u over het Risico Analyse Model (RAM) en de toezeggingen dat de Belastingdienst verbetering doorvoert op het gebied van convenanten en gegevensverstrekking en dat de monitor voor fiscaal dienstverleners (FD-monitor) aantoonbaar aan de wettelijke eisen moet voldoen.

Voor de FD-monitor geldt dat de planning is om uiterlijk eind dit jaar de processen beschreven te hebben en te toetsen op privacyrisico's die gerelateerd zijn aan de FD-monitor, om zo aantoonbaar te voldoen aan relevante wet- en regelgeving. Tot die tijd wordt de monitor niet gebruikt voor activiteiten die kunnen leiden tot een direct rechtsgevolg voor de fiscaal dienstverlener en/of zijn klant(en).

Voor de verbetering van het beheer van convenanten geldt dat deze actie meer werk omvat dan voorzien. Inmiddels zijn hiervoor de eerste concrete stappen gezet. Zo is de landelijke samenwerking rond convenantenbeheer opnieuw ingericht en geborgd, is voor de gegevensdelingsconvenanten de governance uitgewerkt, inclusief de verdeling van de beheerverantwoordelijkheden. Hiermee is de basis gelegd voor een uniforme, transparante en beter beheersbare inrichting van het convenantenbeheer.

In de brief waarmee ik het volgende Jaarplan Belastingdienst aan u aanbied, kom ik terug op de afronding van de toetsing van werkprocessen rondom de FD-monitor. Ook informeer ik u dan nader over de aanpak van het verbeteren van het convenantenbeheer inclusief een planning per actie.

**AP**bescherming in een
digitale wereld

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
T 070 8888 500
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst
T.a.v. Persoonsgegevens
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
14 augustus 2026

Ons kenmerk
2025-007107

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Onderwerp

Verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing

Geachte Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft in haar *jaarplan toezicht Belastingdienst 2026* aangekondigd met een advies te komen over het gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens bij bias-toetsing door de Belastingdienst.¹ Deze brief bevat dat advies.

Het advies gaat in op juridische, technische en ethische aspecten van bias- en fairness-toetsing door de Belastingdienst. Meer specifiek, gaat deze brief over de voorwaarden voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens bij bias-toetsing van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak Selectie-instrumenten. Het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing kan helpen om selectie-algoritmes of beter gezegd 'algoritmische systemen die selecteren' effectief te controleren op discriminatie.

Conclusie

Alles afwegende acht de AP het evenredig dat de Belastingdienst in uitzonderlijke gevallen ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt voor bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten bij de uitvoering van het Plan van Aanpak. Maar alleen voor zover dit strikt noodzakelijk is om discriminerende verwerkingen te voorkomen door de opsporing van bias, en mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten van burgers en ondernemers.

De voorwaarden die hiervoor moeten gelden, zijn uitgewerkt in deze brief.

De AP benadrukt dat dit een tijdelijke oplossing is, benodigd voor de uitvoering van het Plan van Aanpak. Het is de bedoeling dat de Belastingdienst in de tussentijd op zoek gaat naar een structurele oplossing voor

¹ Brief van de AP aan Persoonsgegevens 14 januari 2026, kenmerk 2025-001892, p. 2.

Datum

14 augustus 2026

Ons kenmerk

2025-007107

zijn verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens bij bias-toetsing, waarbij in overleg met de wetgever onderzocht kan worden of experimenteerwetgeving een uitkomst kan bieden.

Plan van Aanpak

De AP heeft de Belastingdienst in augustus 2025 verzocht een Plan van Aanpak te maken voor de toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten aan de hand van wettelijke kaders en eisen.² De AP heeft dit dringende verzoek gedaan vanwege serieuze zorgen over de aantoonbare naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) bij de inzet van reeds in gebruik zijnde selectie-instrumenten door de Belastingdienst. De AP heeft dit Plan van Aanpak ontvangen en beoordeeld. Vanaf 2026 is de AP gestart met het grondig volgen en controleren van dit noodzakelijke verbetertraject.³

De reikwijdte van onderhavig advies is beperkt tot de selectie-instrumenten die de Belastingdienst moet toetsen en, waar nodig, aanpassen als onderdeel van de uitvoering van het Plan van Aanpak. Deze brief geeft geen antwoord op de vraag of, en zo ja onder welke (wettelijke) voorwaarden, het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van algoritmische selectiesystemen in bredere zin toegestaan zou moeten zijn onder de AVG. Bias- en fairness-toetsing is een wezenlijk element in de ontwikkeling van algoritmes en AI-systemen. Het is dan ook zeker een onderwerp dat bredere relevantie heeft. De AP zal op termijn meer verduidelijking geven over het onderwerp bias- en fairness-toetsing in relatie tot de ontwikkeling en inzet van algoritmes en AI-systemen.

Fricatie tussen twee grondrechten

Bij de inzet van algoritmische systemen die selecteren ter ondersteuning van besluitvormingsprocessen over individuen, ontstaat er een bepaalde spanning tussen het non-discriminatierecht enerzijds en het gegevensbeschermingsrecht anderzijds. Aan de ene kant is elke verwerking die onderscheid maakt dat niet aantoonbaar onderbouwd en objectief gerechtvaardigd kan worden, een discriminerende verwerking. En daarmee onrechtmatig onder de AVG. De AVG verplicht organisaties om persoonsgegevens op een rechtmatige en behoorlijke manier te verwerken (waaronder niet in strijd met andere wetgeving). Maar voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt een beginselverbod; juist vanwege de significante risico's die de verwerking ervan kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van burgers. Aan de andere kant rust op de Belastingdienst vanuit het non-discriminatierecht een plicht om binnen de uitvoering van zijn wettelijke taken en bevoegdheden discriminatie, waaronder algoritmische discriminatie, actief te bestrijden.

Om te controleren of de inzet van een selectie-algoritme niet leidt tot discriminerende effecten, kan het nodig zijn om bijzondere persoonsgegevens te verwerken om te toetsen of het algoritmisch systeem vertekeningen (bias) bevat die bepaalde (beschermde of kwetsbare) groepen disproportioneel raakt. Het gaat hier om vertekeningen die alleen nauwkeurig te meten zijn wanneer de uitkomsten van het algoritmisch selectiesysteem op deze groepen worden vergeleken met de uitkomsten voor andere belastingplichtigen. Tegelijkertijd verbiedt de AVG zoals aangegeven, in beginsel, de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, tenzij een organisatie een beroep kan doen op een van de uitzonderingsgronden uit artikel 9, tweede lid, van de AVG.

² Brief van de AP aan de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, 8 augustus 2025, kenmerk 2025-007107.

³ Brief van de AP aan Persoonsgegevens 23 februari 2026, kenmerk 2025-007107.

Datum
14 augustus 2026

Ons kenmerk
2025-007107

De Belastingdienst maakt gebruik van selectie-instrumenten voor de uitvoering van zijn taken, met name op het gebied van belastingheffing en -inning. Gelet op de aard van de taken en bestuurlijke bevoegdheden waarvoor de Belastingdienst selectie-instrumenten inzet, kunnen eventuele vertekeningen in deze selectie-instrumenten dus in potentie, een grote impact hebben op de rechten en vrijheden van burgers. Op de Belastingdienst rust, ook onder de AVG, de plicht om discriminerende verwerkingen te voorkomen, en daarom zal de Belastingdienst, om aan deze plicht te voldoen, noodzakelijkerwijs bias-toetsen moeten uitvoeren op die selectie-instrumenten waarvan de impact op betrokkenen (bijzonder) hoog is.

Zorgvuldige belangenafweging

Waar twee grondrechten botsen, moet een zorgvuldige belangenafweging worden gemaakt. De AP heeft geconstateerd dat de Belastingdienst, voor ten minste een deel van de selectie-instrumenten waarvan de impact op betrokkenen aanzienlijk of ingrijpend is, niet over een geldige afdoende uitzonderingsgrond onder de AVG beschikt om bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor bias- en fairness-toetsing. Desondanks is het, in sommige specifieke gevallen, noodzakelijk dat de Belastingdienst bias-toetsen uitvoert op selectie-instrumenten en daarvoor bijzondere persoonsgegevens waarover de Belastingdienst reeds rechtmatig beschikt, kan verwerken.

Niet voor alle selectie-instrumenten is het noodzakelijk, proportioneel en evenredig om bijzondere persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van bias-toetsing. Voorafgaand aan de keuze om bijzondere persoonsgegevens te verwerken bij bias-toetsing, dient de Belastingdienst, per selectie-instrument, een zorgvuldige afweging te maken en daarbij in ieder geval rekening te houden met de volgende voorwaarden:

- De Belastingdienst dient vast te stellen met welk doel en op welke vormen van bias het selectie-instrument getoetst moet worden.⁴ Het doel is nodig om vervolgens geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit te kunnen beoordelen.
- De Belastingdienst moet beoordelen of bias- en fairness-toetsing in de context van het selectie-instrument geschikt is om voor een deel invulling te geven aan de eis dat het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen.
- De Belastingdienst dient te beoordelen of er geen minder ingrijpende maatregelen zijn overgeslagen om het risico op discriminatoire verwerkingen te onderzoeken en ondervangen (subsidiariteit).
- De Belastingdienst dient af te wegen of het risico op nadelige gevolgen veroorzaakt door een eventuele vertekening in het selectie-instrument voldoende zwaar weegt om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens te rechtvaardigen (proportionaliteit).
- De Belastingdienst moet noodzakelijke waarborgen treffen om de risico's te mitigeren die voortvloeien uit de verwerking zonder geldige afdoende uitzonderingsgrond onder de AVG.

De bovengenoemde punten zijn randvoorwaarden voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten met een aanzienlijke of ingrijpende impact op betrokkenen door de Belastingdienst.

⁴ Waaronder ook een duidelijke onderbouwing voor de te hanteren gelijkheidsmetriek en de mate van bias die voor het betreffende selectie-instrument als (on)acceptabel wordt geacht.



Datum
14 augustus 2026

Ons kenmerk
2025-007107

De AP heeft de voorwaarden nader uitgewerkt in de bijlage bij deze brief.

Als tijdens toetsing van een selectie-instrument blijkt dat de onderbouwing van de selectieregels louter berust op ervaring, bijvoorbeeld doordat voor meerdere 'plausibiliteitsregels' een statistische onderbouwing ontbreekt, dan moet dat gebrek eerst opgelost worden (zie de derde bullet van de voorwaarden hierboven). Bias- en fairness-toetsing met bijzondere persoonsgegevens is dan op dat moment niet aan de orde.

Deze brief beschrijft een tijdelijke oplossing voor de tijd van de uitvoering van het Plan van Aanpak. Het is de bedoeling dat de Belastingdienst in de tussentijd op zoek gaat naar een structurele oplossing voor dit vraagstuk. De verbreding van de bepaling over bias- en fairness-toetsing in de AI-Verordening tot alle AI-systemen (als gevolg van de Digitale Omnibus inzake AI) biedt, mogelijk uitkomst voor een (behoorlijk) deel van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst. De AP geeft verder in overweging om bijvoorbeeld aanvullend het nut van experimenten (experimenteerwetgeving en de benodigde wettelijke basis, waar nodig) bespreekbaar te maken of aan te kaarten bij de wetgever.

Tot slot: bias- en fairness-toetsing is bedoeld om te controleren hoe, en in welke mate, een selectie-algoritme (gevoelige) groepen van belastingplichtigen verschillend behandelt. Daarbij spelen vragen als: Wat betekent "verschillen in behandeling" in de context van het algoritme. Voor welke (kwetsbare) groepen zijn verschillen in behandeling ethisch onwenselijk?

Dat betekent dat het belangrijk is dat binnen de Belastingdienst ook de nodige capaciteit wordt vrijgemaakt voor de verscheidende ethische aspecten die een rol spelen bij bias- en fairness-toetsing (met bijzondere persoonsgegevens). De AP doet de aanbeveling om hierbij verder te denken dan de verdachte discriminatiegronden uit non-discriminatie wetgeving. De AP zal de ontwikkelingen blijven volgen en staat open om, in het kader van de controle op de uitvoering van het Plan van Aanpak, daar waar nodig, de toepassing van de in deze brief genoemde voorwaarden nader toe te lichten aan de Belastingdienst.

Afsluitend

Indien uw medewerkers vragen hebben aangaande deze brief dan kunnen zij contact opnemen met de in deze brief genoemde contactpersoon.



Datum
14 augustus 2026

Ons kenmerk
2025-007107

Een kopie van deze brief zal worden verzonden aan uw Persoonsgegevens Deze brief wordt op 3 september 2026 op de website van de AP gepubliceerd.

Met vriendelijke groet,

Autoriteit Persoonsgegevens,
Namens deze,

w.g.

Persoonsgegevens

Bijlage bij brief Bias- en fairness-toetsing selectie-instrumenten door de Belastingdienst

1.	Inleiding.....	2
1.1	Scope.....	2
1.2	Aanleiding.....	2
2.	Samenvatting en advies.....	3
3.	Bias- en fairness-toetsing op de geautomatiseerde selectie-instrumenten door de Belastingdienst	4
3.1	Bias- en fairness-toetsing	4
3.2	Bias- en fairness-toetsing door de Belastingdienst bij de uitvoering van het Plan van Aanpak	5
4.	Verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor bias- en fairness-toetsing.....	6
5.	Non-discriminatie	9
6.	Bias-toetsing bij de Belastingdienst: frictie tussen twee grondrechten.....	11
7.	Voorwaarden voor bias- en fairness-toetsing bij de Belastingdienst	13
7.1	Afweging fundamentele grondrechten.....	13
7.2	Te stellen voorwaarden	15
8.	Hoe verder?	19

1. Inleiding

1.1 Scope

In deze (brief en) bijlage wordt ingegaan op een aantal juridische, technische en ethische aspecten van, en voorwaarden voor, de verwerking van met name bijzondere persoonsgegevens voor bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten van de Belastingdienst.¹

Onder bias- en fairness-toetsing wordt hier verstaan: onderzoeken of de selectie-instrumenten van de Belastingdienst (algoritmische systemen die selecteren) bijvoorbeeld aangiften van bepaalde groepen belastingplichtigen onevenredig vaak selecteren in vergelijking met anderen. Het analyseren van oorzaken kan er ook onder vallen. Deze brief gaat niet specifiek in op het corrigeren of mitigeren van gevonden bias door de Belastingdienst (zoals het uitzetten van een selectieregel die de bias veroorzaakt of het doen van aanpassingen in het behandelproces van bijvoorbeeld de aangifte).

Out of scope: Deze brief geeft geen antwoord op de vraag of, en zo ja onder welke (wettelijke) voorwaarden, het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van algoritmische selectiesystemen in bredere zin toegestaan zou moeten zijn onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dat is een vraag die in algemene zin moeilijk te beantwoorden is, omdat het een casuïstische beoordeling vergt en de (technische) ontwikkelingen snel gaan.

1.2 Aanleiding

Bij brief van 8 augustus 2025 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) aan de Belastingdienst het dringende verzoek gedaan om een plan van aanpak te maken om de inzet van de geautomatiseerde selectie-instrumenten binnen de Belastingdienst te toetsen/beoordelen aan de hand van de wettelijke kaders en eisen.² Het gaat bij deze eisen onder andere om het onderzoeken en ondervangen van het risico op discriminatoire verwerkingen en het periodiek onderzoeken of zich desalniettemin discriminatoire verwerkingen voordoen.

Het dringende verzoek van de AP vloeit voort uit serieuze zorgen die zij heeft over de aantoonbaarheid van de objectieve rechtvaardiging van de selectiecriteria in de selectieinstrumenten die de Belastingdienst gebruikt.³

De AP heeft in de brief van 8 augustus 2025 (p. 8-10 van de bijlage) een niet-limitatieve opsomming gegeven van noodzakelijk maatregelen om het risico op discriminatoire verwerkingen te mitigeren.⁴ Zo

¹ In de brief van 8 augustus 2025 heeft de AP aangegeven met een advies te zullen komen omtrent bias-toetsing. Zie Bijlage bij Brief Verzoek tot het maken van een plan: toetsing selectie-instrumenten aan o.a. artikel 22 AVG van 8 augustus 2025 (2025-007107), p. 13, <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/brief-belastingdienst-geautomatiseerde-selectie-instrumenten>.

² Zie Bijlage bij Brief van 8 augustus 2025, p. 7, voor de precieze scope van het verzoek van de AP.

³ *"De voornaamste reden voor deze zorgen is dat uit de aangeleverde antwoorden blijkt dat voor meer dan de helft van de selectie-instrumenten, de onderbouwing van de vastgestelde selectiecriteria berust op algemene ervaring of dat deze niet is gedocumenteerd. Bovendien lijkt niet structureel, periodiek te worden onderzocht of discriminatoire verwerkingen zich desalniettemin (kunnen) voordoen."* Brief van 8 augustus 2025, p. 1-2.

⁴ Waaronder 1) zorgen dat selectieregels telkens en ieder voor zich zijn gebaseerd op relevant statistisch en gevalideerd en/of wetenschappelijk onderzoek dan wel uitsluitend op de wet/het recht zijn gebaseerd (zoals bijvoorbeeld een wettelijke grens). 2) Onderbouwen dat de risicoprofilering/risicoselectie bijdraagt aan het (efficiënter) vaststellen van meer normovertredingen dan als alleen aselechte steekproeven zouden worden ingezet. 3) Van elk criterium moet de kenbare motivering eenduidig worden vastgelegd, vanuit het oogpunt van gelijkheid en controleerbaarheid. Uit de motivering moet blijken waarom het onderscheid objectief

moet elke verwerking die onderscheid maakt aantoonbaar onderbouwd en objectief gerechtvaardigd kunnen worden. De AP heeft daarnaast (op p. 10 van deze bijlage) aangegeven dat periodieke statistische controles naar het voorkomen van indirect discriminatoire effecten op bepaalde groepen met een bepaald beschermd kenmerk (bias- en fairness-toetsing) 'aanvullend nodig, wenselijk of noodzakelijk kunnen zijn'.

Bias- en fairness-toetsing op de selectie-instrumenten die worden gebruikt bij de Belastingdienst valt, waar dat passend en nodig is, onder de opdracht die de AP aan de Belastingdienst heeft gegeven.

De AP heeft de Belastingdienst eerder laten weten⁵ dat zij van oordeel is dat het op 1 december 2025 van de Belastingdienst ontvangen Plan van Aanpak⁶ een solide basis biedt voor de noodzakelijke structurele verbetering van de geautomatiseerde risicoselectie. Die verbetering moet eventuele problemen oplossen en (direct en indirect) discriminerende verwerkingen voorkomen. Of dat resultaat ook wordt bereikt, hangt af van de uitvoering van het plan. Vanwege het belang van het onderwerp volgt en controleert de AP de uitvoering van het plan intensief, en dat meerdere jaren lang.

De AP heeft aangegeven met een advies te komen met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst.⁷ Deze (brief en) bijlage bevat dat advies.

2. Samenvatting en advies

Alles afwegende acht de AP het evenredig dat de Belastingdienst in uitzonderlijke gevallen bijzondere persoonsgegevens waarover de Belastingdienst reeds rechtmatig beschikt, ook verwerkt voor bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten bij de uitvoering van het Plan van Aanpak. Maar alleen voor zover dit strikt noodzakelijk is om discriminerende verwerkingen te voorkomen door de opsporing en correctie van bias en mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten van burgers en ondernemers.

De voorwaarden die hiervoor moeten gelden, zijn uitgewerkt in deze bijlage.

De AP benadrukt dat dit een tijdelijke oplossing is, benodigd voor de uitvoering van het Plan van Aanpak. Het is de bedoeling dat de Belastingdienst in de tussentijd op zoek gaat naar een structurele oplossing voor verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing, waarbij in overleg met de wetgever onderzocht kan worden of experimenteerwetgeving een uitkomst kan bieden. De verbreding van de bepaling over bias- en fairness-toetsing in de AI-Verordening tot alle AI-systemen (als gevolg van de

gerechtvaardigd is. 4) Een periodieke herbeoordeling van de keuze en verantwoording/onderbouwing van de gekozen selectiecriteria.

5) Periodieke evaluatie op signalen van mogelijke discriminatoire verwerkingen en/of uitwerking. 6) Een deel van de aangiftes willekeurig selecteren voor handmatige controle om te onderzoeken/monitoren of in de uitkomsten van het selectie-instrument een bepaalde groep niet oververtegenwoordigd wordt ten opzichte van een aselechte steekproef (tegengaan van tunnelvisie van het selectie-instrument).

⁵ De beoordeling van het Plan van Aanpak door de AP is te vinden in de brief van 23 februari 2026 (2025-007107), <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/brief-belastingdienst-plan-van-aanpak-geautomatiseerde-risicoselectie>.

⁶ Het plan van de Belastingdienst is hier te vinden <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/01/01/bijlage-2-plan-van-aanpak-geautomatiseerde-selectie-instrumenten>.

⁷ Bijlage bij Brief van 8 augustus 2025 en Brief Beoordeling Plan van Aanpak - Toetsing selectie-instrumenten van 23 februari 2026.

Digitale Omnibus inzake AI) biedt mogelijk uitkomst voor een (behoorlijk) deel van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst.

3. Bias- en fairness-toetsing op de geautomatiseerde selectie-instrumenten door de Belastingdienst

3.1 Bias- en fairness-toetsing

Met bias- en fairness-toetsing kan men onderzoeken of algoritmische systemen zoals de selectie-instrumenten van de Belastingdienst bepaalde objecten, mensen of groepen (bijvoorbeeld aangiften van bepaalde groepen belastingplichtigen) onevenredig vaak selecteren in vergelijking met anderen. Het doel van bias- en fairness-*toetsing* is om bias op te sporen en de oorzaken te analyseren.

Vervolgens is het mogelijk om op basis van de uitkomsten gevonden bias te corrigeren/mitigeren, bijvoorbeeld door met behulp van een oorzakenanalyse te identificeren welke selectieregel(s) de gevonden bias veroorzaakt of veroorzaken en deze selectieregel(s) vervolgens aan te passen of uit te zetten. Bias-*correctie* kan de werking van het algoritmisch systeem minder accuraat maken en mag niet leiden tot willekeur. Ook mag de Belastingdienst geconstateerde bias niet mitigeren door eenvoudigweg een discriminatiekenmerk toe te voegen en mee te laten wegen in het selectie-instrument.⁸ Maar dat is niet de focus van de brief. Deze brief gaat over bias-toetsing.

De AI-verordening (AIV) gebruikt de woorden “mogelijke vooringenomenheid die waarschijnlijk (...) nadelige effecten heeft op de grondrechten, of leidt tot discriminatie die op grond van het Unierecht verboden is”, en ‘opsporen, voorkomen en beperken’ of ‘opsporen en corrigeren’ van ‘vertekeningen’.⁹ In het Engels wordt hiervoor in beide gevallen de term ‘*bias*’ gebruikt.

Het lijkt een paradox, maar om te kunnen controleren of algoritmische selectiesystemen mogelijk discrimineren op basis van bijvoorbeeld ‘etniciteit of afkomst’, moet de verwerkingsverantwoordelijke gegevens hebben over de afkomst van betrokkenen en moeten deze gegevens per persoon gekoppeld worden aan de doelvariabele (datgene wat een algoritme probeert te voorspellen).¹⁰

Bias- en fairness-toetsing kan op systeemniveau (voor een deel) invulling geven aan de eis dat het risico op discriminatoire verwerkingen, door bias in de risicoselectie, op groepsniveau is onderzocht en ondervangen. Bias- en fairness-toetsing is daarbij geen doel op zich, maar een middel om de oorzaken van gevonden bias te analyseren en bij te dragen aan het corrigeren/mitigeren ervan.

Maar bias- en fairness-toetsing kent ook zekere beperkingen. Ten eerste op het terrein van beschikbaarheid van data en datakwaliteit. Zo moet de data bijvoorbeeld voldoende actueel en volledig zijn. Daarnaast kan de gemeten bias nooit volledig gecorrigeerd worden. Daarbij is het belangrijk om in ogenschouw te houden dat het voor vele combinaties van ‘fairness metriecken’ wiskundig niet mogelijk is om een selectie-algoritme voor al die fairness metriecken tegelijk te optimaliseren. Dat betekent het volgende: eerlijkheid van een algoritme kun je op verschillende manieren meten, en wiskundig is bewezen

⁸ Want daarmee zou het discriminatiekenmerk structureel onderdeel worden van het algoritmisch systeem.

⁹ Artikel 10, tweede lid, onder f en g, en vijfde lid, van de AIV.

¹⁰ Uit overweging 51 van de AVG volgt dat het gebruik van de term ‘ras’ in de AVG niet impliceert dat de Unie theorieën aanvaardt die erop gericht zijn vast te stellen dat er verschillende menselijke rassen bestaan.

dat die maatstaven niet allemaal tegelijk in balans kunnen zijn zodra groepen in werkelijkheid van elkaar verschillen.¹¹ Er moet dus gekozen worden welke vorm van eerlijkheid het zwaarst weegt - een keuze die uitgelegd en verantwoord moet worden.

Bias- en fairness-toetsing geeft echter geen antwoord op de vraag of de individuele grondslag en onderbouwing voor specifieke selectiecriteria rechtmatig is. Daarnaast geeft bias- en fairness-toetsing ook geen antwoord op de vraag of het algoritmisch systeem mogelijk direct discrimineert op individueel niveau.

3.2 Bias- en fairness-toetsing door de Belastingdienst bij de uitvoering van het Plan van Aanpak

De Belastingdienst heeft een toetsingskader opgesteld om alle door de Belastingdienst gebruikte geautomatiseerde selectie-instrumenten te toetsen aan de wettelijke kaders en eisen. Dit kader bestaat uit een toets op procesniveau, op modelniveau en op regelniveau.¹²

De toets omvat (onderdelen van) de Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA), de Handreiking non-discriminatie by design (NDBD) en een uitgebreide bias-analyse op het selectie-instrument. De methode en de resultaten van de uitgevoerde bias-analyse worden vastgelegd in een rapport.¹³ Uit de bias-analyse volgen adviezen.

In het Plan van Aanpak is aangegeven dat in de eerste fase van de uitvoering van het Plan van Aanpak de prioriteit ligt bij de selectie-instrumenten met een zeer hoge en een hoge prioriteit. De Belastingdienst wil de toetsing van de instrumenten met deze hoge prioritering op 31 december 2026 afronden. Aanpassing van geconstateerde gebreken in selectie-instrumenten of processen volgt daarna. Toetsing in 2026 van instrumenten met potentieel zeer hoog- en hoog-risico voor burgers en mkb'ers is voor de AP essentieel.

De AP gaat nacontroles doen op de door de Belastingdienst uitgevoerde toetsen (waaronder de bias-analyses) en de AVG-compliance van de getoetste selectie-instrumenten. De AP doet de nacontrole primair aan de hand van documentenonderzoek. Uit de documentatie van de uitgevoerde toetsen moet onder andere blijken wat de hoofdbevindingen en adviezen uit de bias-analyse zijn. Als geen of maar een gedeeltelijke bias-analyse is uitgevoerd dan moet uit de documentatie gemotiveerd duidelijk worden welke afwegingen en keuzes de Belastingdienst heeft gemaakt en wat de beperkingen zijn van de gedeeltelijke bias-analyse.

De Belastingdienst heeft een afwegingskader gemaakt aan de hand waarvan per selectie-instrument wordt beoordeeld of een bias-analyse moet worden uitgevoerd als onderdeel van de toetsing of dat een pre-

¹¹ Zie ook Adviescommissie Analytics Financiën, Advies Datafundamenten & Analytics, oktober 2024, p. 20.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/01/01/bijlage-2-plan-van-aanpak-geautomatiseerde-selectie-instrumenten>.

¹³ De Belastingdienst heeft ook andere (beleids)kaders ontwikkeld of in ontwikkeling waarin bias- en fairness-toetsing aan de orde komt. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A (onderdeel van het Ethisch-juridisch assessment (EJA) van DF&A). DF&A heeft deze documenten opgesteld voor de verantwoorde ontwikkeling en inzet van signaalmodellen die DF&A ontwikkelt voor andere organisatieonderdelen binnen de Belastingdienst. Het EJA en de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A zijn door de AP eerder besproken in de brief van 10 november 2025 (kenmerk 2025-007107), <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/brief-belastingdienst-beleidskaders-geautomatiseerde-selectie-instrumenten>.

assessment volstaat.¹⁴ Factoren waar de Belastingdienst rekening mee houdt zijn onder andere: of natuurlijke personen direct of indirect geraakt worden, of er sprake is van profilering, of het selectie-instrument wordt gebruikt in een toezicht- of opsporingsproces, of eerder in de toetsing risico's zijn geïdentificeerd die verder geanalyseerd moeten worden met behulp van een bias-analyse, en of onderbouwd kan worden dat het risico op discriminatie of andere vormen van onwenselijk onderscheid zodanig beperkt is dat een bias-analyse niet nodig is.¹⁵

4. Verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor bias- en fairness-toetsing Rechtmatige en behoorlijke verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens onder de AVG

De AVG heeft niet alleen als doel om persoonsgegevens te beschermen, maar ook andere grondrechten. De eisen die de AVG aan de verwerking van persoonsgegevens stelt, beschermen zo tevens tegen risico's op discriminatie.¹⁶ Het voorkomen van discriminerende verwerkingen is in deze context voorwaardelijk voor een rechtmatige en behoorlijke gegevensverwerking. Persoonsgegevens moeten immers worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig en behoorlijk is (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG¹⁷). Om rechtmatig te zijn, moet een verwerking van persoonsgegevens in elk geval zijn gebaseerd op een grondslag uit de AVG (artikel 6 van de AVG).¹⁸ Maar bij rechtmatigheid en behoorlijkheid moet dus ook rekening worden gehouden met non-discriminatiewetgeving¹⁹ (zoals het EU-Grondrechtenhandvesten (hierna ook: Handvest), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Grondwet).

Verwerkingen die onderscheid maken zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging aan voorafgaat (zoals een wetenschappelijke of juridische onderbouwing, of een statistische analyse) zijn al snel in strijd met het discriminatieverbod en onrechtmatig onder de AVG. De objectieve rechtvaardiging is noodzakelijk voor de onderbouwing van het gebruik van individuele selectiecriteria en, wanneer een bias- en fairness-toetsing plaatsvindt, ook voor de keuze voor de gelijkheidsmetriek waar het selectie-instrument op groepsniveau aan dient te voldoen.

¹⁴ Supplement Selectie-instrument van 1 juli 2026, versie 1.2, Bijlage 2.

¹⁵ Bijvoorbeeld doordat betrokkenen geen nadeel hebben door wel of niet geselecteerd te worden en er geen secundaire nadelige effecten zijn van selectie of niet-selectie.

¹⁶ Zie o.a. artikel 1, tweede lid, van de AVG. Ook daarvoor verbodt in Nederland het gegevensbeschermingsrecht gegevensverwerkingen waarvan het resultaat gebruikt zou kunnen worden voor het maken van onderscheid, *Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 3 (MvT Wet bescherming persoonsgegevens), p. 11.

¹⁷ De AP heeft eerder aangekondigd dat zij in het kader van het geïntensiveerde toezicht op de Belastingdienst in de tweede helft van 2026 een afzonderlijk toezichtsproject Transparantie zal starten. In dat project zal de AP nagaan op welke manier de Belastingdienst burgers en bedrijven informeert over toegepaste selectie-instrumenten. Zie ook Brief Toezicht AP: Jaarplan 2026 van 14 januari 2026, <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/ap-toezicht-belastingdienst-jaarplan-2026>.

¹⁸ In deze context zijn voor de Belastingdienst vooral de grondslagen uit artikel 6, eerste lid, onder c (wettelijke verplichting) en onder e (vervulling van een publieke taak van algemeen belang) van belang. Let op, verdere verwerking voor statistische doeleinden is een met de aanvankelijke doeleinden verenigbare rechtmatige verwerking. In dat geval hoeft op grond van artikel 6, vierde lid, van de AVG (in het artikel met het opschrift "Rechtmatigheid van de verwerking") niet te worden nagegaan of het doel van de verdere verwerking verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld. De specifieke voorschriften voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en de voorwaarden voor rechtmatige verwerking moeten naast elkaar worden toegepast. O.a. overweging 51 van de AVG.

¹⁹ O.a. AP, Onderzoeksrapport Belastingdienst kinderopvangtoeslag (z2018-22445), 16 juli 2020 en Onderzoeksrapport DUO, gebruik van geautomatiseerde risicoclassificering op basis van een risicoprofiel bij Controleproces Uitwonende Beurs (CUB), 11 november 2024.

Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt een beginselverbod (artikel 9 van de AVG). Bijzondere persoonsgegevens zijn door de risico's op het schenden van fundamentele rechten en vrijheden bijzonder gevoelig, en behoeven daardoor specifiekere bescherming.²⁰ Deze strengere regels beogen onder andere discriminatie(risico's) te voorkomen. Onder deze bijzondere categorieën persoonsgegevens vallen bijvoorbeeld gegevens waaruit ras of etnische afstamming, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging, gezondheidstoestand of seksuele gerichtheid kan blijken.²¹ Ook gegevens die indirect gevoelige informatie over een natuurlijk persoon kunnen 'onthullen', vallen onder de categorie bijzondere persoonsgegevens.²²

Volgens vaste jurisprudentie moet een uitzondering op het verwerkingsverbod restrictief worden uitgelegd. De meest voor de hand liggende uitzondering is artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG (noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht). Daar worden wel een aantal voorwaarden aan gesteld: De verwerking moet noodzakelijk zijn. Het zwaarwegend algemeen belang moet een grond vinden in het Unierecht of een nationale wet. Evenredigheid met het nagestreefde doel moet worden gewaarborgd. De wezenlijke inhoud van het recht op persoonsgegevens moet worden geëerbiedigd. De wet moet passende en specifieke maatregelen bevatten ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkene.

Bias- en fairness-onderzoek door de Belastingdienst valt niet onder de uitzondering voor statistische doeleinden op grond van artikel 9, tweede lid, onder j, jo. artikel 89 van de AVG.²³

Het waarborgen van het discriminatieverbod²⁴, meer specifiek opsporing en correctie van bias²⁵, vormt een zwaarwegend algemeen belang. Maar er is op dit moment in zijn algemeenheid geen specifieke wetgeving met passende waarborgen op grond waarvan de Belastingdienst bijzondere persoonsgegevens mag verwerken voor bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten. Daardoor kan de Belastingdienst geen beroep doen op de uitzonderingsgrond van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG bij bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak. Er is ook geen andere uitzondering die hierop van toepassing is.

Verwerking van bijzondere persoonsgegevens onder de AIV

Aanbieders van AI-systemen met een hoog-risico zoals bedoeld in Bijlage III²⁶, moeten de AI-modellen beoordelen op mogelijke bias die nadelige effecten heeft op de grondrechten, of leidt tot discriminatie, en passende maatregelen nemen om mogelijk bias op te sporen, te voorkomen en te beperken (artikel 10, eerste en tweede lid, van de AI-Verordening (AIV)). Op grond van artikel 4 bis, eerste lid van de AIV jo.

²⁰ Overweging 51 van de AVG.

²¹ Brief aan de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane over het Risico Analyse Model (RAM) en vergelijkbare systemen, 9 juli 2025.

²² HvJ EU 1 augustus 2022 OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, zaak C-184/20 (Litouwse zaak).

²³ Artikel 89 van de AVG jo. de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) biedt het CBS de wettelijke ruimte om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken voor statistisch onderzoek.

²⁴ Zoals bijvoorbeeld opgenomen in het Handvest, Europese non-discriminatiewetgeving en de Grondwet.

²⁵ Vgl. overweging 6 van de Digitale Omnibus inzake AI: "Opsporing en correctie van vooringenomenheid vormen een zwaarwegend algemeen belang omdat zij natuurlijke personen beschermen tegen de nadelige gevolgen van vooroordelen, waaronder discriminatie. (...)"

²⁶ De Europese Commissie heeft op 19 mei 2026 conceptrichtsnoeren gepubliceerd die de criteria voor hoog-risico AI, zoals bedoeld in Bijlage III van de AIV, verduidelijken, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/draft-commission-guidelines-classification-high-risk-ai-systems>.

artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG mogen aanbieders van AI-systemen met een hoog-risico “voor zover dit strikt noodzakelijk is” om de opsporing en correctie van bias te waarborgen daarbij “uitzonderlijk” bijzondere categorieën persoonsgegevens verwerken, “mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen”. Dit laatste betekent dat bovenop de AVG moet worden voldaan aan alle volgende voorwaarden:

- a) de opsporing en correctie van bias kan niet doeltreffend worden bereikt door het verwerken van andere data, waaronder synthetische of geanonimiseerde data;
- b) de bijzondere persoonsgegevens zijn onderworpen aan technische beperkingen voor het hergebruik van persoonsgegevens, en geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen, waaronder pseudonimiseren;
- c) de bijzondere persoonsgegevens zijn onderworpen aan passende beveiligingsmaatregelen, waaronder strikte controles en documentatie van de toegang ertoe, om misbruik te voorkomen en ervoor te zorgen dat alleen personen die gemachtigd zijn toegang tot die persoonsgegevens hebben met passende vertrouwelijkheidsverplichtingen;
- d) de bijzondere persoonsgegevens worden niet verzonden, doorgegeven of anderszins geraadpleegd door andere partijen;
- e) de bijzondere persoonsgegevens worden verwijderd zodra de bias is gecorrigeerd (of, als dat eerder is, de bewaartermijn van de persoonsgegevens is verstreken);
- f) de strikt noodzakelijke redenen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens om bias op te sporen worden opgenomen in het (AVG-)verwerkingsregister.

De selectie-instrumenten die door de Belastingdienst worden getoetst onder het Plan van Aanpak kwalificeren volgens de Belastingdienst doorgaans waarschijnlijk niet als AI-systemen met een hoog-risico.²⁷ Dat zou betekenen dat de Belastingdienst in principe geen uitzondering kan ontleen aan de oorspronkelijke bepaling voor hoog-risico AI in de AIV jo. artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG om onder de AVG bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Digitale Omnibus inzake AI is het oorspronkelijke artikel 10, vijfde lid, van de AIV vervangen door een nieuw artikel 4 bis.²⁸ Artikel 4 bis introduceert een verruiming van de mogelijkheden voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens voor bias- en fairness-toetsing naar ‘in uitzonderlijke gevallen’ alle AI-systemen, indien de verwerking plaatsvindt om de opsporing en correctie van bias te waarborgen en onder handhaving van de in artikel 4 bis, eerste lid, van de AIV genoemde voorwaarden (zie a) tot en met f) hierboven).

De EDPB en EDPS hebben in hun Joint opinion 1/2026 on the Digital Omnibus on AI hierover aangegeven dat zij begrijpen: “While the processing of special categories of personal data for bias detection and correction can entail additional risks to the fundamental rights and freedoms of the affected data subjects, it is also true that if bias detection and correction are unsuccessful or insufficient, bias in AI systems may present a wider risk to those whose personal data would be processed by the AI system after it has been put on the market, and even to society as a whole.” En dat “the list of high-

²⁷ In 2024 heeft de Belastingdienst de Tweede Kamer laten weten geen hoog-risico AI-systemen in gebruik te hebben. Zie *Kamerstukken II/2024/25*, 26 643, nr. 1260. Eind 2025 heeft de Belastingdienst in gesprekken met de AP dit standpunt bevestigd.

²⁸ Op 27 juli 2026 is de AI-omnibus inwerking getreden. Zie: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ai-omnibus-enters-force>.

risk AI systems can never be exhaustive in referencing all possible AI systems that present substantial risks to the rights and freedoms of individuals. Consequently, systems that have not been identified as high-risk could still lead, in certain cases, to negative consequences for individuals." Maar de gezamenlijke privacytoezichthouders hebben ook aanmerkingen en zorgpunten bij het nieuwe artikel 4 bis.²⁹

Het nieuwe artikel 4 bis van de AIV kan waarschijnlijk in veel gevallen, of ten minste gedeeltelijk, een uitzondering in de zin van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG bieden voor de Belastingdienst om bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten in het kader van het Plan van Aanpak. De mate waarin deze uitzondering daadwerkelijk uitkomst biedt, zal afhankelijk zijn van de te hanteren interpretatie van de definitie van een AI-systeem.³⁰ Naar verwachting van de AP zullen selectie-instrumenten waarbij de regels gebaseerd zijn op, of afgeleid van, data-analyses al snel kwalificeren als AI-systeem onder de AIV.

Bij de toetsing van selectie-instrumenten in de uitvoering van het Plan van Aanpak wordt de vraag of een selectie-instrument classificeert als een (hoog-risico) AI-systeem niet expliciet beantwoord. Wel moet, als onderdeel van de toetsing, het type algoritme worden beschreven waarbij een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende opties: eenvoudige selectieregels, een lerend algoritme of een zelflerend algoritme.³¹ Maar let op: deze vragen zijn niet doorslaggevend voor de vraag of sprake is van een AI-systeem. "AI-systeem" heeft een brede reikwijdte en wordt ruim geïnterpreteerd. Indien systemen zijn getraind (opbouwfase) op basis van inferentie (bijvoorbeeld op basis van historische data-analyses) kunnen 'simpelere' toepassingen toch als AI-systeem kwalificeren. Ook wanneer opbouw van het systeem start op basis van 'expert knowledge'. Systemen die gebaseerd zijn op lineaire en logistische regressie kwalificeren vaak als AI-systemen. Dat een systeem niet (verder) leert na gebruik maakt niet uit.

5. Non-discriminatie

Algemeen

Het non-discriminatierecht is beschermd in verschillende wetten en verdragen.

1. Bij de verwerking van persoonsgegevens (uitvoering van de AVG) door de Belastingdienst is het Handvest van de grondrechten van de EU van toepassing. Artikel 21 van het Handvest bepaalt dat *iedere* discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, verboden is.
2. Artikel 14 van het EVRM heeft het in het verbod van discriminatie bijvoorbeeld over: zonder enig onderscheid *op welke grond ook*, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen,

²⁹ Zie EDPB-EDPS Joint opinion 1/2026 on the Digital Omnibus on AI, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/edpb-edps-joint-opinion/edpb-edps-joint-opinion-12026-proposal_en.

³⁰ Een AI-systeem is gedefinieerd als een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen. Artikel 3, onder 1, van de AIV.

³¹ Supplement Selectie-instrument van 10 maart 2026, versie 0.91. Hoofdstuk 3. Modelniveau, paragraaf 3.2 Type selectie-instrument.

- geboorte of andere status. Rechten uit het Handvest die overeenkomen met rechten uit de EVRM bieden ten minste hetzelfde beschermingsniveau (artikel 52, derde lid, van het Handvest).
3. Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid *of op welke grond dan ook*. Het vormt de grondwettelijke basis voor de verantwoordelijkheid voor de overheid om gelijke behandeling te waarborgen.

Publiekrechtelijke handelingen zoals het heffen en innen van belastingen door de Belastingdienst vallen buiten het bereik van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). De overheid is gebonden aan de gelijke behandelingswetgeving op de gebieden die daardoor worden bestreken. Wel onderzoekt de regering uitbreiding van de AWGB³² met zulk 'eenzijdig overheidshandelen'³³.

Discriminatiegronden en onderscheid met bijzondere persoonsgegevens

In het Handvest, het EVRM en de Grondwet is elke vorm van onderscheid verboden.³⁴ Maar uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat 'ras' en (in iets mindere mate) nationaliteit verdachte gronden van onderscheid zijn waarbij de objectieve rechtvaardigingstoets zeer strikt moet worden toegepast.³⁵ En de kenmerken godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap en seksuele gerichtheid zijn in artikel 1 van de Grondwet expliciet benoemd als "bij voorbaat verdachte discriminatiegrond".³⁶ Onder de AVG worden alle gegevensverwerkingen waarvan het resultaat gebruikt zou kunnen worden voor het maken van onderscheid op welke grond dan ook, beschermd.

Bij voorbaat verdachte discriminatiegronden worden (door de Belastingdienst) ook wel beschermde persoonskenmerken genoemd. De categorieën van bijzondere persoonsgegevens en verdachte discriminatiegronden overlappen voor een deel, maar zijn niet identiek. Zo zijn bijvoorbeeld geslacht en leeftijd wel bij voorbaat verdachte discriminatiegronden maar geen bijzondere persoonsgegevens.

Vormen van discriminatie

Er zijn verschillende vormen van discriminatie. Twee hoofdvormen van discriminatie zijn: directe en indirecte discriminatie. Direct onderscheid is onderscheid door een rechtstreekse verwijzing naar een van de discriminatiegronden. Direct onderscheid op grond van ras of nationaliteit vereist zeer zwaarwegende redenen van rechtvaardiging. Indirect onderscheid is onderscheid bij een neutrale handeling of neutraal beleid dat een bepaalde discriminatiegrond in het bijzonder treft. Indirect onderscheid is verboden, tenzij er een objectieve rechtvaardiging voor is.

³² Zie Kamerbrief onderzoek uitbreiding Awgb met eenzijdig overheidshandelen van 27 maart 2026.

³³ Beslissingen van overheidsorganen, genomen op basis van de bevoegdheden die een wet aan die organen toekent of gedragingen van overheidsfunctionarissen bij de uitoefening van hun wettelijke taak (denk bijvoorbeeld aan het verlenen van een vergunning of aan ordehandhaving door de politie). College voor de Rechten van de Mens, Evaluatie Gelijkebehandelingswetgeving 2017-2022, oktober 2023, p. 7.

³⁴ De AP noemt in dezelfde zin elke verwerking die onderscheid maakt dat niet objectief gerechtvaardigd kan worden een discriminerende verwerking.

³⁵ O.a. College voor de Rechten van de Mens, Toetsingskader Risicoprofilering - Integrale versie 2025. Ook bijvoorbeeld geslacht, seksuele geaardheid en godsdienst beschouwt het EHRM als verdachte gronden van onderscheid.

³⁶ Zie o.a. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 411, nr. 3.

Andere vormen van discriminatie zijn bijvoorbeeld meervoudige discriminatie (op meerdere gronden tegelijkertijd) en intersectionele discriminatie. Intersectionele discriminatie betreft discriminatie op het snijvlak van twee of meer gronden. Bijvoorbeeld een persoon met een homoseksuele geaardheid en een migratieachtergrond, die geen veilige toegang heeft tot gezondheidszorg vanwege een combinatie van factoren: seksuele gerichtheid, achtergrond en taalbarrière.³⁷

De inzet van een algoritmisch systeem kan ook leiden tot discriminatie. Dit wordt ook wel aangeduid met ‘algoritmische discriminatie’. Een algoritmisch systeem kan bijvoorbeeld *direct* getraind zijn om rekening te houden met een specifiek beschermd kenmerk (‘variabele’) om het risico op fraude te voorspellen. Maar een ogenschijnlijk neutraal kenmerk of variabele of een ogenschijnlijk neutrale combinatie van meerdere variabelen kan in de praktijk ook *indirect* tot een (onbedoelde) systematische benadeling van bepaalde groepen leiden. Een ogenschijnlijk neutraal (selectie)criterium als ‘postcodegebied’ kan bijvoorbeeld een proxy zijn voor ras en etniciteit.³⁸

Uit het voorgaande volgt dat de Belastingdienst binnen de uitvoering van zijn wettelijke taken en bevoegdheden algoritmische discriminatie actief tegen moet gaan (proactieve non-discriminatieplicht).³⁹ De Belastingdienst deelt dit standpunt.⁴⁰

Onder andere in de literatuur wordt in dat verband ook wel gewezen op het belang van representatie of burgerparticipatie om algoritmische discriminatie te ondervangen.⁴¹ Onder de AVG is het bij een DPIA een verplichting om “in voorkomend geval de betrokkenen of hun vertegenwoordigers naar hun mening [te vragen] over de voorgenomen verwerking” (artikel 35, negende lid). In de praktijk stelt dat nog te vaak weinig voor. In het toetsingskader van de Belastingdienst voor de uitvoering van het Plan van Aanpak (zie ook IAMA 3.5.4) wordt hier wel aandacht aan besteed. Deze verplichting bij een DPIA regelt een vorm van representatie in een vroege fase die een bijdrage kan leveren aan het tegengaan van risico’s op algoritmische discriminatie. Zulks kan bijdragen aan het tegengaan van directe discriminatie door het algoritmisch systeem. Maar het helpt ook om beeld en signalen op te halen die vervolgens kunnen worden bevestigd dan wel ontkracht middels de bias- en fairness-toetsing.

6. Bias-toetsing bij de Belastingdienst: frictie tussen twee grondrechten

De Belastingdienst heeft een ‘opdracht’ gekregen (brief van 8 augustus 2025) van de AP om de geautomatiseerde selectie-instrumenten te toetsen aan de algemene eisen voor geautomatiseerde risicoselectie en het voorkomen van discriminatie zoals genoemd in het artikel 22 AVG-advies van de AP

³⁷ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, Gelijksheidsplicht publieke sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid, september 2025, p. 27.

³⁸ Vgl. H. Weerts, *Algoritmes en Discriminatie*, Technische Universiteit Eindhoven 2026, p. 24.

³⁹ De AVG biedt ruimte om proactief te kijken naar discriminatie op welke grond dan ook. Doordat gevaarzettend gedrag met gegevensverwerkingen waarvan het resultaat gebruikt zou kunnen worden voor het maken van onderscheid, verboden is.

⁴⁰ Zie o.a. Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A.

⁴¹ Zie J.M. Steijns en R. Azoural, *De ontbrekende stem in het algoritme*, pre-advies 8, Rondetafelgesprek “Gelijksheidsplicht Publieke Sector (GPS) & Equality Data, 27 januari 2026, paragraaf 1.4 (p. 200). Steijns en Azoural betogen dat algoritmische discriminatie niet enkel ontstaat door technische tekortkomingen, en ook niet enkel door technische oplossingen is te ‘verhelpen’. Zij pleiten voor een juridische afdwingbare verplichting om gebruik te maken van de juiste relevante representatie vanaf de vroegste fase waarin wordt nagedacht over de inzet van overheidsalgoritmen die een aanmerkelijke impact op kwetsbare groepen in de samenleving kunnen hebben.

aan de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst.⁴² Het gaat onder andere om de voorwaarden 1 Het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen; en 2 Periodiek wordt onderzocht of zich desalniettemin discriminatoire verwerkingen voordoen. Naar aanleiding van de resultaten van die toetsing moet de Belastingdienst, waar nodig, de algoritmische selectiesystemen AVG-compliant maken.

Om deze opdracht van de AP goed te kunnen uitvoeren, moet de Belastingdienst in bepaalde gevallen bijzondere persoonsgegevens kunnen gebruiken voor bias- en fairness-toetsing op de selectie-instrumenten. Het gaat dan om bijzondere persoonsgegevens waar de Belastingdienst al over beschikt, zoals bijvoorbeeld afkomst (geboorteland of geboorteland ouders).⁴³

De AP schreef in haar brief van 8 augustus 2025 (p. 10 van de bijlage) al dat in bepaalde gevallen “periodieke statistische controles naar het voorkomen van (mogelijk) discriminatoire effecten op bepaalde groepen met een bepaald beschermd kenmerk (biastoetsing) nodig, wenselijk of noodzakelijk [kunnen] zijn.”

Bias- en fairness-toetsing op mogelijke vooringenomenheid of vertekeningen op groepsniveau (verschillen tussen groepen) is een van de maatregelen om het risico op discriminerende verwerkingen met algoritmische selectiesystemen te onderzoeken en ondervangen.

Om te kunnen controleren of de selectie-instrumenten van de Belastingdienst mogelijk discrimineren op basis van bijvoorbeeld ‘etniciteit of afkomst’, moet de verwerkingsverantwoordelijke gegevens hebben over de afkomst van betrokkenen en moeten deze gegevens per persoon gekoppeld worden aan de doelvariabele (datgene wat een algoritme probeert te voorspellen). Dat is in zekere zin een paradox.

Er is sprake van spanning tussen het gegevensbeschermingsrecht enerzijds en het non-discriminatierecht anderzijds. *Aan de ene kant* is elke verwerking die onderscheid maakt dat niet aantoonbaar onderbouwd en objectief gerechtvaardigd kan worden, een discriminerende verwerking. En daarmee onrechtmatig onder de AVG. Tegelijkertijd verplicht de AVG organisaties om persoonsgegevens op een rechtmatige en behoorlijke manier te verwerken (waaronder niet in strijd met andere wetgeving). Maar voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt een beginselverbod. Juist vanwege de significante risico’s die de verwerking ervan kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van burgers. *Aan de andere kant* rust op de Belastingdienst vanuit het non-discriminatierecht een plicht om binnen de uitvoering van zijn wettelijke taken en bevoegdheden discriminatie, waaronder algoritmische discriminatie, actief te bestrijden.

Er is voor de Belastingdienst op dit moment geen geldige afdoende uitzondering onder de AVG om bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor bias- en fairness-toetsing bij de uitvoering van het Plan van Aanpak. Er is weliswaar een zwaarwegend algemeen belang, maar dat is niet opgenomen in een specifieke wettelijke regeling die ook passende en specifieke maatregelen bevat ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen. De bepaling over bias- en fairness-toetsing van hoog-risico AI in de AIV biedt geen oplossing wanneer blijkt dat de meeste selectie-instrumenten van de Belastingdienst

⁴² Advies over artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten van 24 oktober 2024.

⁴³ Het moet vanzelfsprekend gaan om (bijzondere) persoonsgegevens die de Belastingdienst rechtmatig onder zich heeft.

onder de AIV waarschijnlijk niet als hoog-risico zullen worden gekwalificeerd.⁴⁴ De verbreding van deze bepaling over bias- en fairness-toetsing tot alle AI-systemen (als gevolg van de Digitale Omnibus inzake AI) biedt, mogelijk wel uitkomst voor een (behoorlijk) deel van de algoritmische selectiesystemen van de Belastingdienst.

De aangehaalde bepalingen uit de AIV zijn onderdeel van een uitgebreid wettelijk kader. Vanuit het systeem van de wet is het in zo'n geval goed denkbaar dat toepassing van een vrijwillige gedragscode voor AI-systemen die niet als hoog-risico worden geclassificeerd, wellicht in de rede ligt.

Waar twee grondrechten botsen, moet een zorgvuldige belangenafweging worden gemaakt.⁴⁵ Hieruit volgen twee vragen:

1. Onder welke omstandigheden (beperkingen) mag de Belastingdienst bijzondere persoonsgegevens verwerken voor het doel van bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten in de context van de uitvoering van het Plan van Aanpak?
2. Aan welke voorwaarden (voorschriften) moet de Belastingdienst dan voldoen om de risico's die volgen uit het gebruik van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van de bias- en fairness-toetsing zoveel mogelijk te mitigeren (ondanks dat hiervoor op dit moment geen geldige, afdoende uitzondering is onder artikel 9 van de AVG)?

7. Voorwaarden voor bias- en fairness-toetsing bij de Belastingdienst

7.1 Afweging fundamentele grondrechten

Van belang is dat in het onderhavige geval de impact van het gebruik van mogelijk discriminatoire selectie-instrumenten groot kan zijn, omdat de Belastingdienst een aantal (ongetoetste) selectie-instrumenten inzet die bijvoorbeeld bijzondere persoonsgegevens en beschermde gronden verwerken én die miljoenen aangiftes per jaar selecteren (selectie-instrumenten met een zeer hoge en hoge prioritering onder het Plan van Aanpak).

Daar komt bij dat de AP (in de brief van 8 augustus 2025) heeft geconcludeerd serieuze zorgen te hebben over de vraag of het risico op discriminatoire verwerkingen in alle gevallen op een aantoonbare manier is (en wordt) onderzocht en ondervangen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de voorafgaande objectieve rechtvaardiging en periodiek onderzoek op (desalniettemin) discriminatoire verwerkingen.

De AP overweegt dat wanneer de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is om bias te herkennen en weg te nemen waardoor betrokkenen effectief tegen discriminatie worden beschermd, het nagestreefde doel gunstig is voor de betrokkene en de samenleving in het algemeen. Vanuit het besef dat bias een groter risico kan opleveren als de opsporing en correctie van bias onsuccesvol of onvolledig is.⁴⁶

⁴⁴ Dit hangt onder andere af van de definitieve richtsnoeren van de Europese Commissie voor de classificatie van AI-systemen met een hoog-risico.

⁴⁵ In de literatuur wordt ook geschreven over de frictie tussen het non-discriminatierecht en het gegevensbeschermingsrecht in het kader de inzet van algoritmes. Zie bijvoorbeeld: M. van Bekkum & F.J. Zuiderveen, 'De spanning tussen het non-discriminatierecht en het gegevensbeschermingsrecht. Heeft de AVG een nieuwe uitzondering nodig om discriminatie door kunstmatige intelligentie tegen te gaan?', *NJB 2023/1957*.

⁴⁶ Vgl. EDPB-EDPS Joint Opinion 1/2026 on the Digital Omnibus on AI, p. 7. "9. *While the processing of special categories of personal data for bias detection and correction can entail additional risks to the fundamental rights and freedoms of the affected data subjects,*

Daar staat tegenover dat voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens een verbod geldt juist vanwege de significante risico's die de verwerking ervan kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van burgers. Daarnaast waarschuwt AP voor onacceptabele risico's van misbruik van persoonsgegevens (function creep) als de gegevens voor andere doelen zouden worden gebruikt.

Bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten door de Belastingdienst met gebruik van bijzondere persoonsgegevens onder het Plan van Aanpak kan *onder de hiervoor beschreven specifieke omstandigheden van dit geval* noodzakelijk zijn. Dit ondanks het feit dat er op dit moment niet (volledig) kan worden voldaan aan de vereisten die worden gesteld aan de uitzonderingen op het verwerkingsverbod in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Denk aan het ontbreken van een specifieke wettelijke regeling die ook passende en specifieke maatregelen bevat ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen.⁴⁷

De balans kan in dat geval overhellen naar het voorkomen van indirecte discriminatoire verwerkingen door het doen van een bias- en fairness-toetsing door de Belastingdienst met gebruik van bijzondere persoonsgegevens waarover de Belastingdienst reeds rechtmatig beschikt.⁴⁸

Gelet op het voorgaande in deze brief en alles afwegende acht de AP het evenredig dat de Belastingdienst in deze specifieke uitzonderlijke situatie ook reeds rechtmatig beschikbare bijzondere persoonsgegevens verwerkt voor bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten bij de uitvoering van het Plan van Aanpak voor zover dit strikt noodzakelijk is om de opsporing en correctie van bias te waarborgen (**zie de hiernavolgende voorwaarden 1-4**) en mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen (**de hiernavolgende voorwaarde 5**).

Het is aan de Belastingdienst om deze afweging te maken en daarvoor een onderbouwing aan te leveren. Voor zijn taken beschikt de Belastingdienst over zeer veel (gevoelige) persoonsgegevens van miljoenen mensen. Dat brengt een aanzienlijke verantwoordelijkheid met zich. Een verantwoordelijkheid om deze gegevens op zeer zorgvuldige wijze te verwerken en daarbij steeds ook (de risico's voor) de fundamentele rechten en belangen van het individu in het oog te houden. Daarbij hecht de AP in het bijzonder belang aan fundamentele waarden zoals non-discriminatie, controleerbaarheid en transparantie van macht. Het is een verantwoordelijkheid die op de Belastingdienst rust naast zorgen voor overheidsinkomsten en het tegengaan van belastingontduiking.⁴⁹

it is also true that if bias detection and correction are unsuccessful or insufficient, bias in AI systems may present a wider risk to those whose personal data would be processed by the AI system after it has been put on the market, and even to society as a whole."

⁴⁷ Voor de volledigheid: Als bias- en fairness-toetsing achterwege wordt gelaten en er (achteraf) sprake blijkt te zijn van een discriminatoire verwerking door een selectie-instrument dan is er daarmee tevens sprake van een onrechtmatige verwerking van de AVG. Het voorkomen van discriminerende verwerkingen is in deze context voorwaardelijk voor een rechtmatige en behoorlijke gegevensverwerking.

⁴⁸ Vgl. EDPB-EDPS Joint Opinion 1/2026 On the Proposal for a Regulation as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus AI), p. 7. "9. *While the processing of special categories of personal data for bias detection and correction can entail additional risks to the fundamental rights and freedoms of the affected data subjects, it is also true that if bias detection and correction are unsuccessful or insufficient, bias in AI systems may present a wider risk to those whose personal data would be processed by the AI system after it has been put on the market, and even to society as a whole.*"

⁴⁹ Advies over omgaan met signalen en meldingen van niet-naleving van de AP van 12 januari 2026, p. 40.

7.2 Te stellen voorwaarden

Om deze afweging zorgvuldig te kunnen maken en te onderbouwen en om de risico's die gepaard gaan met de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, zonder dat daarvoor een afdoende wettelijke uitzondering is op grond van artikel 9 van de AVG zoveel mogelijk te beperken, moet de Belastingdienst wel aan een aantal minimumvoorwaarden voldoen.

Deze voorwaarden kunnen deels volgen uit de specifieke omstandigheden van het geval en deels kunnen ze worden afgeleid uit artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG en artikel 10, vijfde lid, van de AIV.

Het gaat om technische en juridische waarborgen die in elkaar grijpen en niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ze kunnen worden onderscheiden in voorwaarden waar in ieder geval aan voldaan moet worden *voorafgaand* aan het maken van een onderbouwde keuze voor het uitvoeren van bias- en fairness-toetsing van een selectie-instrument en voorwaarden bij het *voorbereiden en uitvoeren* van de bias- en fairness-toetsing van een selectie-instrument.

Voorwaarde 1: De Belastingdienst dient vooraf vast te stellen met welk doel en op welke vormen van bias het algoritmisch selectiesysteem getoetst moet worden. Dit is nodig als startpunt om vervolgens geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit te kunnen beoordelen. Onder deze voorwaarde valt ook een duidelijke onderbouwing voor de te hanteren gelijkheids- of fairness-metriek⁵⁰ en de mate van bias die voor het betreffende selectie-instrument als (on)acceptabel wordt geacht).⁵¹

Het kiezen van de fairness metriek is altijd een belangrijke en ethische afweging op basis van geïdentificeerde risico's in de context van een specifiek algoritmisch systeem/bedrijfsproces. Bepaal daarvoor ook wat kwetsbare groepen zijn in de context van het selectie-instrument. Bias- en fairness-toetsing is bedoeld om te controleren hoe, en in welke mate, een selectie-instrument (gevoelige) groepen van belastingplichtigen verschillend behandelt. En wat "verschillen in behandeling" betekent in de context van het algoritmisch systeem. Voor welke (kwetsbare) groepen zijn verschillen in behandeling ethisch onwenselijk? (Denk hierbij verder dan de verdachte discriminatiegronden uit non-discriminatie wetgeving.)

De Belastingdienst heeft aangegeven dat er bij de uitvoering van het Plan van Aanpak ook ethisch naar het gebruik van data wordt gekeken. Daarvoor dient binnen de Belastingdienst ook de nodige capaciteit te worden vrijgemaakt. Niet alleen de technische en juridische specialisten maar zeker ook ethici dienen bij de bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten betrokken te worden.

Stel vervolgens vast op basis van welke beschikbare gegevens de Belastingdienst deze kwetsbare groepen definieert. Op welke kenmerken het selectie-instrument zal worden getoetst, is medebepalend voor of en in hoeverre de bias- en fairness-toetsing met gebruik van bijzondere persoonsgegevens nodig is. De

⁵⁰ Enkele mogelijke voorbeelden zijn bijvoorbeeld demographic parity, equal selection parity, false positives/group size parity, false discovery rate parity of false positive rate parity. Zie ook de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A.

⁵¹ Voor een bepaald selectie-instrument zou bijvoorbeeld de *false positive ratio* als meest relevant kunnen worden gezien, waarbij bijvoorbeeld een afwijking van maximaal 20% tussen verschillende demografische groepen acceptabel wordt geacht. De juiste fairness-metriek en acceptabele mate van bias dient mede te worden bepaald op een analyse van de aard en omvang van de mogelijke impact op betrokkenen. Zie in dezelfde zin de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A. Het uitgangspunt hierbij is dat hoe groter de mogelijke (negatieve) impact is, hoe lager het niveau van acceptabele bias is.

categorieën van bijzondere persoonsgegevens en de 'beschermde persoonskenmerken' overlappen voor een deel, maar zijn niet identiek. Zo zijn bijvoorbeeld geslacht en leeftijd wel beschermde persoonskenmerken maar geen bijzondere persoonsgegevens. Als het gaat om 'beschermde gronden' die niet kwalificeren als bijzondere persoonsgegevens⁵², dan is de Belastingdienst vanuit de risicobenadering die ten grondslag ligt aan de AVG toch gehouden maatregelen te treffen om de risico's die gepaard gaan met de verwerking daarvan te mitigeren. De AP waarschuwt overigens nadrukkelijk tegen het kiezen van te toetsen discriminatiegronden op basis van beschikbaarheid van data. Een grondrechten impact assessment zou het uitgangspunt moeten zijn.⁵³

Voorwaarde 2: De Belastingdienst moet beoordelen of bias- en fairness-toetsing in de context van het algoritmisch selectiesysteem geschikt is om voor een deel invulling te geven aan de eis dat het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen. Bias- en fairness-toetsing kent echter ook beperkingen (p. 4).

Data om mee te toetsen moet beschikbaar en van goede kwaliteit zijn: Bepaal welke data voor (bias) toetsing beschikbaar is en of gebruik van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) praktisch en juridisch mogelijk is.⁵⁴ Daarnaast moet de door de Belastingdienst gebruikte steekproef, aan de hand waarvan getoetst wordt of het algoritmisch selectiesysteem anders presteert op verschillende groepen, groot genoeg zijn. Ook moet beoordeeld worden hoe groot de betrouwbaarheidsintervallen zijn rondom de gemeten prestatiewaarden en of deze betrouwbaarheidsintervallen passend zijn. Daarnaast zijn bepaalde vormen van discriminatie, zoals intersectionele discriminatie moeilijker met (een vorm van) bias- en fairness-toetsing vast te stellen.

Bias- en fairness-toetsing is overigens geen (sluitende) methode om ongelijkheden te voorkomen. Het is voor vele combinaties van fairness metrieken wiskundig niet mogelijk om een selectie-algoritme voor al die fairness metrieken tegelijk te optimaliseren. Er moet dus gekozen worden welke vorm van eerlijkheid het zwaarst weegt - een keuze die uitgelegd en verantwoord moet worden.

Voorwaarde 3: De Belastingdienst dient te beoordelen of er geen minder ingrijpende maatregelen zijn overgeslagen om het risico op discriminatoire verwerkingen te onderzoeken en ondervangen (subsidiariteit).

De AP heeft in de brief van 8 augustus 2025 een niet-limitatieve opsomming gegeven van zulke minder ingrijpende maatregelen:

- 1) Zorgen dat selectieregels telkens en ieder voor zich zijn gebaseerd op relevant statistisch en gevalideerd en/of wetenschappelijk onderzoek dan wel uitsluitend op de wet/het recht zijn gebaseerd (zoals bijvoorbeeld een wettelijke grens).
- 2) Onderbouwen dat de risicoprofilering/risicoselectie bijdraagt aan het (efficiënter) vaststellen van meer normovertredingen dan als alleen aselechte steekproeven zouden worden ingezet.

⁵² HvJ EU 4 juli 2023, zaak C-252/21 (Meta zaak), r.o. 72 over een gemengd bestand van bijzondere en gewone persoonsgegevens.

⁵³ Zie in dezelfde zin het EJA en de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A van de Belastingdienst.

⁵⁴ Zie Plan van Aanpak Selectie-instrumenten van de Belastingdienst, p. 16.

- 3) Van elk criterium moet de kenbare motivering eenduidig worden vastgelegd, vanuit het oogpunt van gelijkheid en controleerbaarheid. Uit de motivering moet blijken waarom het onderscheid objectief gerechtvaardigd is.
- 4) Een periodieke herbeoordeling van de keuze en verantwoording/onderbouwing van de gekozen selectiecriteria.
- 5) Periodieke evaluatie op signalen van mogelijke discriminatoire verwerkingen en/of uitwerking.
- 6) Een aselechte steekproef als referentie om te monitoren of in de uitkomsten van het selectie-instrument een bepaalde groep niet oververtegenwoordigd wordt ten opzichte van een aselechte steekproef.

Stel daarnaast vast of bias- en fairness-toetsing niet doeltreffend kan worden uitgevoerd zonder verwerking van bijzondere persoonsgegevens of zonder verwerking van bijzondere persoonsgegevens *door de Belastingdienst*. Te denken valt bijvoorbeeld aan technieken waarbij er met gebruik van andere data dan bijzondere persoonsgegevens gekeken wordt of er groepen (aangiften van) belastingplichtigen zijn die op elkaar lijken waarbij het selectie-instrument niet goed werkt. Let echter op dat deze minder goed discriminatoire verwerkingen kunnen aantonen dan een bias-toets met bijzondere persoonsgegevens.⁵⁵

De Belastingdienst dient de gemaakte afwegingen en keuzes te onderbouwen en vast te leggen (accountability).

Voorwaarde 4: De Belastingdienst dient af te wegen of het risico op nadelige gevolgen veroorzaakt door een eventuele vertekening in het algoritmisch selectiesysteem voldoende zwaar weegt om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens te rechtvaardigen (proportionaliteit).

Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is een ingrijpende maatregel. De Belastingdienst moet daarom per geval beoordelen of het risico op de discriminerende uitwerking van een specifiek selectie-instrument in verhouding staat tot de inzet van deze ingrijpende maatregel. Bepaal dus 'where the risk of adverse effects caused by such bias is sufficiently serious to justify the processing of special categories of personal data'.⁵⁶

Daarvoor kan de Belastingdienst bij de te toetsen selectie-instrumenten in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak mogelijk rekening houden met verschillende factoren, zoals (in willekeurige volgorde):

- Indicaties die wijzen op een mogelijk discriminerende uitwerking, zoals bijvoorbeeld signalen vanuit medewerkers die betrokken zijn bij de inzet van het selectie-instrument of de aanwezigheid van proxy's in de selectieregels.
- Vergelijking van het te toetsen selectie-instrument met eerder geteste soortgelijke instrumenten.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld de unsupervised bias detectie tool van Algorithm Audit <https://algorithmaudit.eu/nl/technical-tools/bdt/>.

⁵⁶ Vgl. De EDPB-EDPS Joint Opinion 1/2026 on the Digital Omnibus on AI, p. 7. "11. At the same time, the EDPB and the EDPS recall that processing special categories of personal data is in principle prohibited under EU data protection law and the exceptions to this prohibition should be narrowly defined. To avoid potential abuse, the cases where providers and deployers would be able to rely on this legal ground in the context of non-high risk AI systems and models should be clearly circumscribed and limited to cases where the risk of adverse effects caused by such bias is sufficiently serious to justify the processing of special categories of personal data."

- De mogelijke impact van de inzet van het te toetsen selectie-instrument op de rechten en vrijheden van betrokkenen. Het doel van de inzet van het selectie-instrument en daarmee de mogelijke gevolgen van de inzet van dat instrument kan per geval verschillen.
- Als er reden is om aan te nemen dat bepaalde kwetsbare of beschermde groepen relatief vaak te maken krijgen met een bepaald selectie-instrument, kan dat aanleiding zijn voor verhoogde waakzaamheid voor ethisch onwenselijke verschillen in behandeling.

Verder heeft de Belastingdienst onder het Plan van Aanpak een (eerste) prioritering in de te toetsen selectie-instrumenten aangebracht (op basis van onder andere in het selectie-instrument gebruikte bijzondere en gevoelige gegevens en het aantal aangiften dat het selectie-instrument verwerkt). Selectie-instrumenten die op basis daarvan moeten worden aangemerkt als instrumenten met een zeer hoge prioriteit en hoge prioriteit verwerken bijvoorbeeld bijzondere persoonsgegevens en beschermde gronden én selecteren miljoenen aangiften per jaar. Hoge prioritering op die gronden kan dus een aanwijzing zijn dat bias- en fairness-toetsing (met verwerking van bijzondere persoonsgegevens) noodzakelijk is.

De hierboven beschreven factoren kunnen behulpzaam zijn bij het maken van een afweging of een bias- en fairness-toetsing (met verwerking van bijzondere persoonsgegevens) voor een bepaald selectie-instrument passend en noodzakelijk is.

Let echter op: als er voor selectieregels in het selectie-instrument geen voorafgaande objectieve rechtvaardiging is. Bijvoorbeeld omdat uit de door de Belastingdienst uitgevoerde toetsen blijkt dat voor meerdere plausibiliteitsregels een statistische onderbouwing mist, dan moet dat gebrek eerst opgelost worden. Bias- en fairness-toetsing met bijzondere persoonsgegevens is dan op dat moment niet noodzakelijk omdat eerst een andere maatregel zou moeten worden uitgevoerd (zie voorwaarde 3).

Voorwaarde 5: De Belastingdienst moet noodzakelijke waarborgen treffen om de risico's te mitigeren die voortvloeien uit de verwerking zonder geldige afdoende uitzonderingsgrond onder de AVG. Deze beschermde maatregelen kunnen naar analogie worden ontleend aan artikel 10, vijfde lid, onder a tot en met f, van de AIV. Samengevat betreft het de hiernavolgende vereisten. De AP benadrukt daarbij nog een keer dat de technische ontwikkelingen snel gaan

- Waar en zodra de opsporing van bias doeltreffend kan worden bereikt door het verwerken van andere data, waaronder synthetische of geanonimiseerde gegevens, moeten zulke synthetische of geanonimiseerde gegevens worden gebruikt.
- De bijzondere persoonsgegevens zijn onderworpen aan technische beperkingen voor het hergebruik van persoonsgegevens, en de bijzondere persoonsgegevens moeten waar mogelijk, zo snel mogelijk gepseudonimiseerd worden.
- De bijzondere persoonsgegevens zijn onderworpen aan maatregelen om ervoor te zorgen dat de verwerkte persoonsgegevens worden beveiligd, beschermd met passende waarborgen, waaronder strikte controles en documentatie van de toegang ertoe, om misbruik te voorkomen en ervoor te zorgen dat alleen personen die gemachtigd zijn toegang tot die persoonsgegevens hebben met passende vertrouwelijkheidsverplichtingen;
- De bijzondere categorieën persoonsgegevens worden niet verzonden, doorgegeven of anderszins geraadpleegd door andere partijen;

- De bijzondere categorieën persoonsgegevens worden verwijderd zodra de uit de toetsing blijken bias is gecorrigeerd (of, indien dit eerder is, de periode van bewaring van de persoonsgegevens ten einde is gekomen);
- In het verwerkingsregister moeten de redenen worden opgenomen waarom de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van de bias- en fairness-toetsing strikt noodzakelijk was om bias op te sporen en waarom die doelstelling niet kon worden bereikt door de verwerking van andere data.

De Belastingdienst dient voor iedere uit te voeren bias-toets van een selectie-instrument waarbij (mogelijk) bijzondere categorieën van persoonsgegevens (moeten) worden verwerkt, de in deze paragraaf 7. beschreven afweging te maken, te onderbouwen en schriftelijk vast te leggen.⁵⁷

8. Hoe verder?

Deze brief geeft geen antwoord op de vraag of, en zo ja onder welke (nog te maken) wettelijke voorwaarden, het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van selectie-algoritmes in bredere zin toegestaan zou moeten zijn onder de AVG. Het advies in deze brief beperkt zich tot een specifieke scope gedurende een beperkt tijdsbestek, te weten de uitvoering van het Plan van Aanpak door de Belastingdienst naar aanleiding van de opdracht van de AP. De verbreding van de bepaling over bias- en fairness-toetsing in de AI-Verordening tot alle AI-systemen (als gevolg van de Digitale Omnibus inzake AI) biedt, mogelijk uitkomst voor een (behoorlijk) deel van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst.

In de Beleidsreactie Onderzoek geautomatiseerde risicoselectie van 12 juni 2026⁵⁸ gaat de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op vervolgacties op het in oktober 2024 door de AP uitgebrachte advies over artikel 22 van de AVG en het gebruik van geautomatiseerde selectie-instrumenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderschrijft dat er aanvullende stappen nodig zijn om tot een wetenschappelijk gevalideerde methode voor bias- en discriminatietoetsing te komen. Het ministerie heeft het vraagstuk van toetsing op bias en discriminatie in verkenning. Een vraag daarbij is onder welke (wettelijke) voorwaarden bijzondere persoonsgegevens hiervoor kunnen worden gebruikt. Uit de beleidsreactie blijkt dat een aantal uitvoeringsorganisaties de Adviesfunctie Verantwoord Datagebruik, ingebed in de Interbestuurlijke Datastrategie, heeft verzocht om te ondersteunen bij het vinden van oplossingen voor technische, juridische, ethische en organisatorische knelpunten bij de inzet van data voor biastoetsing. De eerste inzichten worden dit jaar verwacht.

De AP zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken om de normduiding in deze brief mee te nemen in de acties genoemd in de beleidsreactie. Daarbij zal de AP in overweging geven om ook bijvoorbeeld het nut van experimenten (experimenteerwetgeving) te verkennen.

⁵⁷ Dit kan ook worden vastgelegd in paragraaf 5 van het Supplement Selectie Instrument.

⁵⁸ Met referentie 2026-0000268634.



Onderwerp

Het onderwerp bestaat uit twee aanpassingen; het verruimen van de gerichte vrijstelling voor OV-abonnementen en voordeelurenkaarten en het aanpassen van de in de voormalige regeling gebruikte terminologie, door specifieke begrippen (terbeschikkingstelling, vergoeden etc.) te vervangen met algemene omschrijvingen.

Met deze wijzigingen is beoogd het onderscheid in fiscale behandeling op basis van de wijze van verstrekking (terbeschikkingstelling, vergoeden etc.) weg te nemen.



Doelgroep

De doelgroep bestaat uit werkgevers die hun werknemers een recht op vrij reizen binnen Nederland verstrekken en werknemers die van hun werkgever een dergelijk recht ontvangen.



Scope van deze invoeringstoets

De invoeringstoets richt zich onder andere op de gevolgen van de wijziging voor werkgevers die gebruikmaken van de gerichte vrijstelling voor openbaar vervoer. Daarnaast zijn ook de gevolgen van de verruiming voor de uitvoering meegenomen. Ten tijde van de invoeringstoets waren geen gegevens beschikbaar over het feitelijke gebruik en de gedragseffecten van de verruimde vrijstelling. De beoordeling van deze effecten valt daarom buiten de scope van de toets.



Doorlopen proces

Informatie uit de beleidsvoorbereidende fase verzamelt, zoals de Memorie van Toelichting en de daarbij horende uitvoeringstoetsen



Informatie intern bij de Belastingdienst verzamelt door middel van Survalyzer en Slido



Afronden invoeringstoets



Vereenvoudigen vrijstelling OV-abonnementen

Een samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Mensen, organisaties en bedrijven

Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld? (Vraag 1)



De wijzigingen hebben geleid tot een administratieve lastenverlichting voor werkgevers. Werkgevers hoeven geen onderscheid meer te maken tussen privé- en zakelijke ritten in hun administratie.



Uit klantgesprekken binnen GO zijn geen aanwijzingen opgehaald die tot knelpunten of een structurele toename van vragen van werkgevers hebben geleid.

De uitvoering

Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering? (vraag 2)



Binnen de Belastingdienst is een signaal van een medewerker ontvangen dat de interne communicatie over de invoering van de wijzigingen als beperkt is ervaren. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat dit een breder beeld betreft. Jaarlijks wordt binnen de Belastingdienst een presentatie verzorgd waarin de wijzigingen uit het Belastingplan worden toegelicht.

Legenda



Geen actie vereist



Monitoring



Verder onderzoek is nodig



Ingrijpen is noodzakelijk



Vereenvoudigen vrijstelling OV-abonnementen

Verzamelde ervaringen



Mensen, organisaties en bedrijven

Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden? (vraag 1A)

Er is besloten om geen extern onderzoek uit te voeren, omdat hiervoor onvoldoende mogelijkheden bestonden. Dit komt doordat de omvang van de doelgroep niet kon worden vastgesteld. Daarnaast beschikt de Belastingdienst niet over een administratie waaruit blijkt of en door welke werkgevers gebruik wordt gemaakt van de verruiming. Hierdoor kon geen representatieve doelgroep voor extern onderzoek worden vastgesteld¹.

Binnen de Belastingdienst is naar voren gekomen dat de wijzigingen de volgende effecten op de doelgroep hebben gehad:

1. De wijzigingen hebben geleid tot een administratieve lastenverlichting voor werkgevers. Werkgevers hoeven geen onderscheid meer te maken tussen privé- en zakelijke ritten in hun administratie².
2. In het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wijziging is tijdens de periodieke klantgesprekken met werkgevers binnen GO door werkgevers de vraag gesteld of de gewijzigde regelgeving juist werd toegepast³. Deze gesprekken hebben geen signalen opgeleverd dat de wijzigingen tot knelpunten in de uitvoering bij werkgevers hebben geleid. Binnen MKB hebben de wijzigingen niet geleid tot een toename van het aantal vragen van werkgevers.



De uitvoering

Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties? (vraag 2A)

Uit de interne uitvraag binnen de Belastingdienst is naar voren gekomen dat de wijzigingen overwegend positief zijn voor de uitvoering. De regeling wordt als duidelijker⁴, minder complex en als een verbetering ten opzichte van de eerdere wetgeving⁵ ervaren.

De wijzigingen hebben geleid tot een administratieve lastenverlichting voor werkgevers. Als gevolg hiervan hoeft de inspecteur niet langer te controleren of de betreffende wettelijke bepaling op dit onderdeel juist is toegepast⁶. Hoewel dit in theorie tot een tijdsbesparing leidt, blijkt in de praktijk dat dit onderdeel slechts een beperkt onderdeel vormt van het toezicht. De tijdsbesparing is daarom zeer beperkt. De werkzaamheden die samenhangen met de uitvoering van de maatregel zijn in de praktijk nagenoeg ongewijzigd gebleven⁷.

Daarnaast is een signaal ontvangen dat de interne communicatie over de invoering van de wijzigingen beperkt is geweest.⁸



Vereenvoudigen vrijstelling OV-abonnementen

Verzamelde aanwijzingen voor knelpunten en onbedoelde effecten

Mensen, organisaties en bedrijven

Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden? (vraag 1B)

Er is besloten om geen extern onderzoek uit te voeren, omdat hiervoor onvoldoende mogelijkheden bestonden. Dit komt doordat de omvang van de doelgroep niet kan worden vastgesteld. Daarnaast beschikt de Belastingdienst niet over een administratie waaruit blijkt of en door welke werkgevers gebruik wordt gemaakt van de verruiming. Hierdoor kon geen representatieve doelgroep voor extern onderzoek worden vastgesteld ¹.



De uitvoering

Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties? (vraag 2B)



Binnen de Belastingdienst is een signaal ontvangen dat de interne communicatie over de invoering van de wijzigingen beperkt is geweest⁸.

¹¹. Memo invoeringstoets verruiming vrijstelling OV-abonnementen afweging wel of niet





Vereenvoudigen vrijstelling OV-abonnementen

Stand van zaken aannames op moment van invoeringstoets



Mensen, organisaties en bedrijven

In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling?
(vraag1C)

- In de beleidsvoorbereidende fase is verondersteld dat sinds de coronacrisis (2021-2023) meer mensen thuiswerken en daardoor minder reizen. Dat heeft vervolgens als effect dat sneller sprake kan zijn van een te belasten privévoordeel afhankelijk van de wijze van verstrekking door de werkgever, wat naar verwachting tot extra administratieve lasten voor werknemers en werkgevers zou leiden. Belangenbehartigers hebben dit bevestigd. Voor deze invoeringstoets is er geen extern onderzoek onder de doelgroep uitgevoerd. Wel blijkt uit interne signalen dat de wijziging heeft bijgedragen aan een vermindering van de administratieve lasten bij werkgevers.



De uitvoering

In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets? (vraag2C)

Bij de uitvoeringstoets zijn de volgende aannames gedaan die relevant zijn voor deze invoeringstoets:

- De wijzigingen leiden tot eenvoudiger wet- en regelgeving en de administratieve lasten voor werkgevers nemen af ten opzichte van de eerdere wet- en regelgeving. Bij de uitvraag binnen de Belastingdienst blijkt dat de wijzigingen overwegend positief wordt beoordeeld. Collega's geven het volgende aan: "de wijziging is een verbetering geweest," "het betreft een beperking van de administratieve lasten die als positief wordt ervaren" en "het werk wordt deels als minder complex ervaren⁵". De aanname dat de voorstellen tot eenvoudige wet- en regelgeving hebben geleid is gebleken juist te zijn.
- De tijd die de Belasting besteedt aan de controle van de loonaangifte blijft gelijk. De collega's geven aan dat de omvang van de werkzaamheden rondom de maatregel in de praktijk grotendeels gelijk is gebleven.⁶
- De wijzigingen hebben geen IV-impact. Verder is gebleken dat de wijzigingen, conform de verwachting uit de uitvoeringstoets, geen impact heeft gehad voor de IV.
- Daarnaast is een signaal naar voren gekomen dat de interne communicatie rondom de maatregel beperkt was⁸. Hier was in de uitvoeringstoets geen rekening mee gehouden.



Vereenvoudigen vrijstelling OV-abonnementen

Overige opgehaalde informatie



Mensen, organisaties en bedrijven

Overige opgehaalde informatie met betrekking tot de doelgroep

Niet van toepassing.



De uitvoering

Overige opgehaalde informatie met betrekking tot de uitvoering

De vrijstelling is een gerichte vrijstelling in de werkkostenregeling (WKR). Deze is als geheel in 2025 geëvalueerd. In 2028 is gepland om de onbelaste reiskostenvergoeding te evalueren. Dan zal worden gezien, of en zo ja, hoe de verruiming van de gerichte vrijstelling voor openbaar vervoer in deze evaluatie wordt meegenomen.



Gebruikte bronnen en toelichting op legenda



Bronnen

1. Memo invoeringstoets verruiming vrijstelling OV-abonnementen afweging wel of niet.
2. Slido – MKB
3. Slido –GO
4. Survalyzer tabel 12
5. Survalyzer tabel 3
6. Survalyzer tabel 3 en 9
7. Survalyzer tabel 9
8. Survalyzer tabel 14



Toelichting op legenda

Uit de invoeringstoets komt naar voren of er knelpunten of onbedoelde effecten zijn bij de werking van een regeling in de praktijk. De invoeringstoets bevat niet noodzakelijkerwijs oplossingen en aanbevelingen voor geconstateerde knelpunten. Wel is het van belang om de gesignaleerde knelpunten bij de juiste instantie neer te leggen (bijvoorbeeld bij het departement en/of de uitvoerende organisatie). Ook al is de wet of regeling waarschijnlijk nog niet volledig is ingebed, het is wel van belang om naar aanleiding van de resultaten van een invoeringstoets type vervolgacties te formuleren. De vervolgacties zijn als volgt:



Geen actie nodig

Als er geen knelpunten of ongewenste effecten zijn gesignaleerd, is er geen actie nodig.



Monitoring in plaats van ingrijpen

Het kan zijn dat er wel een knelpunt of gesignaleerd ongewenst effect is, maar dat monitoring nuttiger is dan direct ingrijpen omdat de verwachting is dat het knelpunt met de tijd zal verdwijnen of veranderen, doordat de wet of regeling beter is ingeklonken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij knelpunten die duidelijk zijn toe te wijzen aan opstartperikelen van de nieuwe wet of regeling.



Verder onderzoek is nodig

Om een knelpunt echt op te kunnen lossen is het van belang om inzicht te hebben in de oorzaken ervan. Bij het analyseren van de conclusies uit een invoeringstoets is het van belang om de vraag te stellen of er goed zicht is op het probleem achter het gesignaleerde knelpunt. Soms zal een knelpunt een onderliggende oorzaak hebben die niet gelijk zichtbaar wordt met een invoeringstoets. Nader diepgaander onderzoek is dan nodig om het knelpunt structureel op te kunnen lossen.



Ingrijpen is noodzakelijk

Als er actie moet worden ondernomen zal een knelpunt soms kunnen worden opgelost door de uitvoerende organisatie. Het kan ook voorkomen dat het nodig is om met elkaar (wetgever/beleidsmaker/uitvoerder) om tafel te gaan zitten, en te bezien of er (proces)aanpassingen noodzakelijk zijn in de regeling. Houd hierbij rekening met het feit dat een invoeringstoets geen uitspraken doet over de doeltreffendheid en doelmatigheid van een regeling.



Algemene informatie



Wat is de invoeringstoets?

De invoeringstoets kijkt tijdens de uitvoering of nieuwe wetgeving werkt in de praktijk. Het is ontwikkeld in reactie op het rapport Ongekend onrecht. Problemen die zich bij nieuwe regelgeving in de praktijk voordoen in de uitvoering of bij de doelgroep, moeten in een zo vroeg mogelijk stadium wordenesignaleerd, opgepakt en opgelost. De overheid hoort actief op zoek te gaan naar deze problemen. Zo snel mogelijk na de implementatie van nieuwe regelgeving moet daarom worden nagegaan hoe die regelgeving uitpakt in de praktijk voor de uitvoering en de doelgroep. De invoeringstoets is een hulpmiddel om dit ten uitvoer te brengen.

Met de invoeringstoets heeft de Belastingdienst tot doel eerder en gestructureerd te kijken naar de effecten van nieuwe wet- en regelgeving voor de doelgroep(en) en de uitvoering. De toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk, en onderscheidt zich daarmee van de uitgebreidere en diepgaandere wetsevaluaties.

De invoeringstoets kan bijdragen aan beter uitvoerbaar beleid en aanleiding zijn tot ingrijpen. Het doel is niet om te bekijken of de nieuwe wet- of regelgeving een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde kan wel aan het licht komen.



Iedere invoeringstoets geeft antwoord op centrale vragen

1. Hoe pakt deze regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?
 - A. Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden?
 - B. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - C. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling?
2. Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?
 - A. Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties?
 - B. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - C. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de invoeringstoets?



Toelichting op centrale vragen



Ervaringen (vragen 1A en 2A)

De invoeringstoets verzamelt ervaringen van mensen en focust op hoe zij het hebben beleefd, vanuit het perspectief van de doelgroep/medewerkers van de Belastingdienst. We hanteren hierbij een brede definitie van 'ervaringen'. Ervaringen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de mate van kennis die men had over de regeling, het gebruiksgemak ervan, effecten van de regeling op het leven van burgers en het begrip dat men heeft voor de regeling. We gaan dus in op zowel de inhoud van een regeling als het proces. Zo verkrijgen we een volledig beeld van de ervaringen van burgers met de regeling en krijgen deelnemers aan extern onderzoek tegelijkertijd de ruimte om ervaringen die voor hen relevant zijn met ons te delen.



Verzamelde aanwijzingen voor knelpunten en onbedoelde effecten (vragen 1B en 2B)

Een knelpunt is een omstandigheid die moeilijkheden voor de doelgroep(en) veroorzaakt. Een knelpunt kan voorzien of onvoorzien zijn. Het houdt verband met het doel van de wet of regel. Uit nadere bestudering van de opgehaalde informatie kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een knelpunt. Soms is snel ingrijpen nodig om erger te voorkomen.

Een onbedoeld effect is een uitwerking of gevolg dat losstaat van het doel van de wet of regeling, maar wel daar uit voortkomt. Ook een onbedoelde effect kan voorzien of onvoorzien zijn. Onbedoelde effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Onbedoelde effecten kunnen ook betrekking hebben op andere groepen mensen die buiten de oorspronkelijke doelgroep vallen.



Aannames versus de praktijk op moment van invoeringstoets (vragen 1C en 2C)

Binnen de kaders, het doel en de bedoeling van de invoeringstoets, kijkt iedere invoeringstoets op twee manieren naar in hoeverre de praktijk op dat moment overeenkomt met de aannames van een uitvoeringstoets. Allereerst worden al bij de selectie van een onderwerp van een invoeringstoets de verwachte impact en de risico's in kaart gebracht die in een uitvoeringstoets worden afgegeven. Deze blijven in beeld en bepalen mede waarop extra zal worden gelet in het proces van de invoeringstoets; is er op het moment van de invoeringstoets informatie beschikbaar die er op wijst dat de praktijk afwijkt van deze ingeschatte impact, risico's of aannames? Ten tweede kan opgehaalde informatie uit de praktijk (wat we doen tijdens de eerste fase van een invoeringstoets) wijzen op knelpunten of onbedoelde effecten in de uitvoering.



Belastingdienst

Invoeringstoets

Actualisatie Leegwaarderatio

De doorlooptijd van deze invoeringstoets is van 22 mei 2025 tot en met Q2 2026.

Voor de waardebeoordeling van woningen voor zowel box 3 van de inkomstenbelasting als voor de schenk- en erfbelasting geldt in principe de Wet Waardering Onroerende Zaken (‘de WOZ-waarde’). De WOZ-waarde gaat onder andere ervan uit dat de woning niet wordt verhuurd. De verhuurde staat van een woning kan gevolgen hebben voor de waardebeoordeling. Daarmee geen rekening houden zou tot ongewenste uitkomsten kunnen leiden in situaties waarin een woning met huurbescherming is verhuurd. Daarom geldt voor die situatie zowel voor box 3 als voor de schenk- en erfbelasting een afwijkende regeling: de leegwaarderatio-regeling. Voor de waardebeoordeling wordt dan uitgegaan van een bepaald percentage van de WOZ-waarde van de woning dat weer wordt bepaald aan de hand van de huuropbrengst.

De laatste actualisatie van de leegwaarderatio-regeling vond in 2013 plaats. De op de leegwaarderatio gebaseerde waarde sloot daarna gedurende enige tijd niet meer goed aan bij de werkelijke waarde van verhuurde woningen. Belastingplichtigen die de leegwaarderatio konden toepassen, betaalden daardoor te weinig inkomstenbelasting en schenk- en/of erfbelasting.

In 2023 zijn de percentages in de leegwaarderatietabel verhoogd om deze actueel te maken. Tegelijkertijd zijn tijdelijke huurcontracten uitgesloten van de toepassing van de leegwaarderatio. Daarnaast moet per 2023 voor gelieerde partijen die onderling een niet-marktconforme huurprijs hanteren, worden uitgegaan van het hoogste percentage in de tabel van de leegwaarderatio.

Per 2026 zijn twee arresten van de Hoge Raad (‘HR’) uit 2015 en 2016 over de leegwaarderatio gecodificeerd en is de verhuur aan gelieerde partijen tegen een niet-marktconforme huurprijs uitgesloten van de toepassing van de leegwaarderatio. De codificatie ziet op de mogelijkheid voor belastingplichtigen om te stellen en aannemelijk te maken dat de volgens de leegwaarderatio berekende waarde van de verhuurde woning 10% of meer hoger is dan de waarde in het economische verkeer van die woning. In dat geval moet dan worden uitgegaan van de waarde in het economische verkeer van de verhuurde woning op de WOZ-waardepeildatum.



Belastingdienst

Invoeringstoets

Actualisatie Leegwaarderatio

De doorlooptijd van deze invoeringstoets is van 22 mei 2025 tot en met Q2 2026.





Onderwerp

De wijzigingen van de leegwaarderatio-regeling per 1 januari 2023 zijn:

- De percentages in de leegwaarderatietabel zijn geactualiseerd. Bij een jaarhuur van meer dan 5% van de WOZ-waarde, geldt een leegwaarderatio van 100% van de WOZ-waarde.
- Tijdelijke huurcontracten zijn uitgesloten van de toepassing van de leegwaarderatio. Voor huurcontracten voor bepaalde tijd geldt de leegwaarderatio niet meer; de woning wordt belast tegen de volledige WOZ-waarde.
- Bij verhuur aan gelieerde partijen tegen een niet-marktconforme huurprijs wordt de jaarhuur vastgesteld op 5,5% van de WOZ-waarde. Hiervoor geldt een leegwaarderatio van 100% van de WOZ-waarde.

Het beoogde doel van de voorgestelde maatregelen is het realiseren van een betere aansluiting van de leegwaarderatio op de werkelijke waarde van verhuurde woningen en het voorkomen dat belastingplichtigen te weinig belasting betalen, omdat de volgens de leegwaarderatio berekende waarde te laag was in de jaren vóór 2023. Daarnaast is het doel het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling en het zo veel mogelijk voorkomen van juridische risico's.



Doelgroep

De doelgroep betreft particulieren die belastingplichtig zijn voor box 3 van de inkomstenbelasting, die zelf een of meerdere woning(en) in eigendom hebben, eventueel samen met een ander en deze woning(en) verhuren aan een derde waarbij huurbescherming geldt. Daarnaast is de maatregel van belang in situaties waarin schenk- of erfbelasting aan de orde is met betrekking tot een verhuurde woning waarvoor huurbescherming geldt.



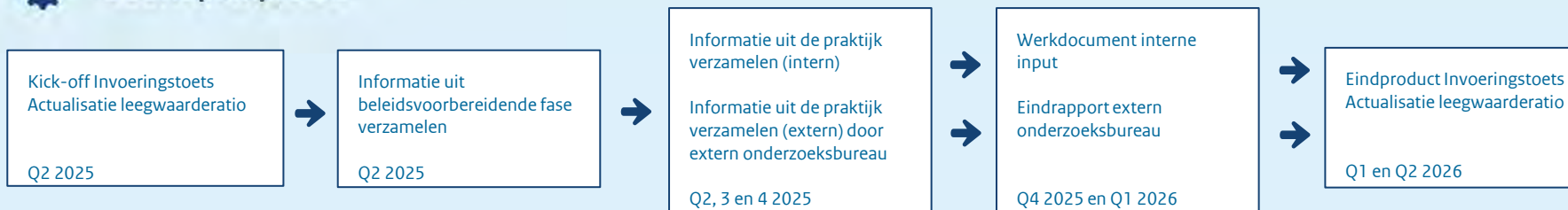
Scope van deze invoeringstoets

De scope van deze invoeringstoets is de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling per 1 januari 2023. De actualisatie betreft het aanpassen van de percentages van de leegwaarderatietabel, het uitsluiten van tijdelijke huurcontracten van de toepassing van de leegwaarderatio en bij verhuur aan gelieerde partijen tegen een niet-marktconforme huurprijs geldt een leegwaarderatio van 100% van de WOZ-waarde.

Buiten de scope van deze invoeringstoets: de codificatie van de arresten van de Hoge Raad, namelijk HR 3 april 2015 en HR 23 september 2016 en het uitsluiten van verhuur aan gelieerde partijen tegen een niet-marktconforme huurprijs van de toepassing van de leegwaarderatio. (inwerkingtreding van deze wijzigingen van de leegwaarderatio-regeling: 1 januari 2026)¹.



Doorlopen proces



1. De wijzigingen van de leegwaarderatio-regeling per 1 januari 2026:

- Codificatie van de arresten, namelijk HR 3 april 2015 voor de Wet inkomstenbelasting 2001 en HR 23 september 2016 voor de Successiewet 1956: opname van de regeling om tegenbewijs te leveren voor de waardering op basis van de leegwaarderatio in het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001 en het Uitvoeringsbesluit Successiewet 1956 met betrekking tot met huurbescherming verhuurde woningen. Aan deze aanpassing wordt terugwerkende kracht verleend tot en met de data van deze arresten van de HR aangezien belastingplichtigen in voorkomende gevallen al sinds de datum van de arresten een beroep kunnen doen op deze arresten.
- Verhuur aan gelieerde partijen tegen een niet-marktconforme huurprijs uit te sluiten van de toepassing van de leegwaarderatio. Voor gelieerde partijen die tegen een niet-marktconforme huurprijs verhuren geldt de leegwaarderatio niet meer; de woning wordt belast tegen de volledige WOZ-waarde.



Een samenvatting van de belangrijkste bevindingen



Mensen, organisaties en bedrijven

Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld? (Vraag 1)

Voor de beantwoording van de centrale vragen voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld is een extern onderzoek gedaan.

De ervaringen, knelpunten en de onbedoelde effecten die zijn opgehaald met het externe onderzoek, hebben niet alleen betrekking op de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling en de wijzigingen per 1 januari 2023, maar ook op de leegwaarderatio-regeling in het algemeen. Daarnaast hebben de uitkomsten betrekking op de samenloop van (fiscale) maatregelen - waarvan de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling en de wijzigingen per 1 januari 2023 deel uitmaken - evenals op het algemene sentiment met betrekking tot het geheel van wet- en regelgeving ten aanzien van verhuurde woningen.

De uitkomsten van het externe onderzoek kunnen daarom niet volledig geabstraheerd worden naar de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling en de wijzigingen per 1 januari 2023.

Ervaringen doelgroep en andere belanghebbenden

- De kennis over de leegwaarderatio-regeling onder particuliere verhuurders is beperkt.
- De waardering volgens de leegwaarderatio-regeling sluit volgens particuliere verhuurders en de brancheorganisatie niet aan bij de werkelijke waarde van verhuurde woningen.
- De actualisatie van de leegwaarderatio-regeling wordt door particuliere verhuurders ervaren als onrechtvaardig en onrealistisch.
- Het rendement uit ontvangen verhuur staat volgens particuliere verhuurders onder druk door samenloop van (fiscale) maatregelen.
- Particuliere verhuurders ervaren extra administratieve lasten en juridische lasten.



Knelpunt: De regeling voor het leveren van tegenbewijs tegen de berekende waardering volgens de leegwaarderatio-regeling is in de praktijk nauwelijks bekend. Daarnaast geven particuliere verhuurders en fiscaal dienstverleners aan de regeling om tegenbewijs te leveren als lastig toe te passen te ervaren.

Onbedoeld effecten



- Particuliere verhuurders ervaren verkoopdruk door lager rendement uit verhuurde woningen.
- Verduurzaming en onderhoud van verhuurde woningen staan volgens verhuurders en professionals onder druk door lager rendement uit verhuurde woningen.
- Particuliere verhuurders geven aan minder vertrouwen te hebben in de overheid; in voorspelbaar en stabiel beleid.



- Er zijn geen aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling.



De uitvoering

Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering? (vraag 2)

Voor de beantwoording van de centrale vragen voor de uitvoering zijn interne signalen opgehaald bij de uitvoerder, de Belastingdienst.

Eind mei 2025 heeft de kick-off van de invoeringstoets “Actualisatie Leegwaarderatio” plaatsgevonden. Tijdens de kick-off is de scope van deze specifieke invoeringstoets bepaald.

Gelijktijdig met het externe onderzoek zijn ervaringen, knelpunten en onbedoelde effecten binnen de uitvoering middels de werkgroep opgehaald. De bevindingen zijn besproken en gewogen in de werkgroep.

Ervaringen uitvoering Belastingdienst

Er zijn tijdens de doorlooptijd van deze specifieke invoeringstoets ervaringen vanuit de uitvoering opgehaald. De actualisatie van de leegwaarderatio-regeling en de wijzigingen per 1 januari 2023 hebben geen extra druk op de interactiekanalen gegeven, zowel qua inhoud, proces en capaciteit. Er zijn niet of nauwelijks signalen van burgers op de interactiekanalen binnengekomen.

Knelpunten en/of onbedoelde effecten



Er zijn tijdens de doorlooptijd van deze specifieke invoeringstoets geen knelpunten en/of onbedoelde effecten bekend vanuit de uitvoering.



- Er zijn geen aannames uit de uitvoeringstoets van de regeling.





Actualisatie leegwaarderatio

Verzamelde ervaringen



Mensen, organisaties en bedrijven

Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden? (vraag 1A)

Ervaringen doelgroep en andere belanghebbenden

Uit het externe onderzoek komen ervaringen naar voren die betrekking hebben op de leegwaarderatio in het algemeen, ervaringen die betrekking hebben op de actualisatie van de leegwaarderatio en de wijzigingen per 1 januari 2023 en ervaringen die betrekking hebben op de samenloop van (fiscale) maatregelen - waarvan de actualisatie van de leegwaarderatio en de wijzigingen per 1 januari 2023 deel uitmaken - evenals op het algemene sentiment met betrekking tot het geheel van wet- en regelgeving ten aanzien van verhuurde woningen.

Uit de reacties van de respondenten valt op te maken dat:

- **De kennis over de leegwaarderatio-regeling onder particuliere verhuurders beperkt is.**
Het merendeel van de geïnterviewde verhuurders geeft aan dat zij niet volledig bekend zijn of nooit gehoord hebben van de leegwaarderatio-regeling. Verhuurders geven aan slechts globaal te weten dat de leegwaarderatio invloed heeft op hun belastingaangifte, maar niet precies hoe de regeling werkt. Informatie komt vaak via de accountant of via mensen in hun eigen netwerk. De impact van de leegwaarderatio-regeling wordt door verhuurders pas volledig overzien bij het doen van de aangifte.
Ruim de helft van de geïnterviewde particuliere verhuurders was vóór het onderzoek niet bekend met de wijziging(en) van de leegwaarderatio. Slechts een kleine groep particuliere verhuurders wist dat zowel de percentages zijn verhoogd als dat tijdelijke huurcontracten zijn uitgesloten van de leegwaarderatio-regeling.
- **De waardering volgens de geactualiseerde leegwaarderatio-regeling volgens particuliere verhuurders en de brancheorganisatie niet aansluit bij de werkelijke waarde van verhuurde woningen.**
Volgens alle geïnterviewde verhuurders heeft de actualisatie van de leegwaarderatio ertoe geleid dat het waardedrukkende effect van verhuur van woningen nauwelijks nog tot uitdrukking komt in de waardering van verhuurde woningen: de fiscale waardering van verhuurde woningen ligt in veel gevallen dicht bij de WOZ-waarde.
- **De actualisatie van de leegwaarderatio-regeling door particuliere verhuurders wordt ervaren als onrechtvaardig en onrealistisch.**
Geïnterviewde verhuurders ervaren de uitkomst van de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling als onrechtvaardig en niet in lijn met de praktijk, omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met het waardedrukkende effect van verhuur van woningen. De hogere belastingdruk versterkt dit gevoel. De actualisatie wordt vaak gezien als een budgettaire gedreven maatregel.
Vastgoed Belang, de brancheorganisatie van particuliere verhuurders in vastgoed, geeft aan een modelprocedure tegen de actualisatie van de leegwaarderatio voor te bereiden en voorzien duizenden bezwaren, omdat zij de aansluiting met de werkelijke waarde onjuist achten en vrezen dat de belastingdruk verhuurders in de knel brengt. Gedurende de doorlooptijd van deze invoeringstoets zijn in dit kader geen bezwaren ontvangen door de uitvoering.
- **Het rendement uit ontvangen verhuur volgens particuliere verhuurders onder druk staat door samenloop van (fiscale) maatregelen.**
De samenloop van (fiscale) maatregelen zorgt voor een belastingdruk die voor veel verhuurders niet meer aansluit bij het rendement uit de ontvangen huur.
- **Particuliere verhuurders extra administratieve lasten en juridische lasten ervaren.**
De actualisatie van de leegwaarderatio-regeling kan leiden tot bezwaarprocedures en extra taxaties, wat leidt tot meer administratieve en juridische lasten en eventueel ook hogere kosten voor adviseurs. Professionals geven aan dat door de toenemende complexiteit om de regeling correct toe te passen, de afhankelijkheid van professionals groter wordt.



De uitvoering

Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties? (vraag 2A)

Ervaringen uitvoering Belastingdienst

Er zijn tijdens de doorlooptijd van deze specifieke invoeringstoets ervaringen vanuit de uitvoering opgehaald.

- “Zoals op voorhand verwacht gaf dit geen extra druk op de interactiekanalen. Dus dat maakt de ervaring positief”.
- “Geen ervaring. Er zijn niet of nauwelijks signalen van de burger op de interactiekanalen binnengekomen”.
- “Geen issues, zowel qua inhoud, proces en capaciteit, op de interactiekanalen”.
- “Geen ervaring, vanuit de werkvloer zijn er geen knelpunten of onvoldoende effecten bekend”.



Verzamelde aanwijzingen voor knelpunten en onbedoelde effecten



Mensen, organisaties en bedrijven

Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden? (vraag 1B)

Knelpunten

Uit het externe onderzoek komt een knelpunt naar voren dat betrekking heeft op de toepassing van de leegwaarderatio-regeling in het algemeen en niet specifiek op de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling en de wijzigingen per 1 januari 2023.

Knelpunt: De regeling voor het leveren van tegenbewijs tegen de berekende waardering volgens de leegwaarderatio-regeling is in de praktijk nauwelijks bekend. Daarnaast geven particuliere verhuurders en fiscaal dienstverleners aan de regeling om tegenbewijs te leveren als lastig toe te passen te ervaren.



De mogelijkheid tot tegenbewijs tegen de berekende waardering volgens de leegwaarderatio-regeling¹ vloeide tot 1 januari 2026 voort uit het arrest van de Hoge Raad van 3 april 2015 voor de inkomstenbelasting en het arrest van de Hoge Raad van 23 september 2016 voor de schenk- en erfbelasting.

De regeling om tegenbewijs te leveren houdt in dat, als de uitkomst van de WOZ-waarde vermenigvuldigd met de leegwaarderatio van een verhuurde woning ten minste 10% hoger is dan de waarde in het economische verkeer van die woning in verhuurde of verpachte staat op de WOZ-waardepeildatum, moet worden uitgegaan van die waarde in het economische verkeer.

Op grond van de gewezen arresten ligt de bewijslast bij de belastingplichtige. In geval van gemotiveerde betwisting van de inspecteur moet de belastingplichtige dat aannemelijk maken.

Om de regeling om tegenbewijs te leveren toe te kunnen passen diende tot 1 januari 2026 een beroep te worden gedaan op de arresten uit 2015 en 2016.

Per 1 januari 2026 is de mogelijkheid tot tegenbewijs tegen de berekende waardering volgens de leegwaarderatio-regeling met betrekking tot met huurbescherming verhuurde woningen opgenomen in de wet, in het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001 en in het Uitvoeringsbesluit Successiewet 1956.

Uit het externe onderzoek komt naar voren:

- Onder particuliere verhuurders blijkt de regeling om tegenbewijs te leveren vrijwel onbekend.
- De toepassing van de regeling om tegenbewijs te leveren vroeg tot 1 januari 2026 om een beroep te doen op de arresten uit 2015 en 2016. Vanaf 1 januari 2026 volgt de regeling om tegenbewijs te leveren uit de wet.
- De toepassing van de regeling om tegenbewijs te leveren vraagt vervolgens om een taxatie in verhuurde staat op de WOZ-waardepeildatum. Volgens enkele geïnterviewden zijn taxateurs terughoudend met dit type taxaties, omdat volgens hen het waarderen van verhuurde woningen complex is en er weinig marktgegevens beschikbaar zijn. Hierdoor wordt het in de praktijk lastig om de regeling om tegenbewijs te leveren te gebruiken, zeker voor kleinere particuliere verhuurders.
- Een deel van de fiscaal dienstverleners kent de regeling om tegenbewijs te leveren niet, en aangiftesoftware ondersteunt deze slechts beperkt. Volgens hen is er geen duidelijke mogelijkheid om tegenbewijs in te voeren in de aangiftesoftware.
- De website van de Belastingdienst mist uitleg over de mogelijkheid tot tegenbewijs tegen de berekende waardering volgens de leegwaarderatio-regeling.



De uitvoering

Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties? (vraag 2B)

Knelpunten



Er zijn tijdens de doorlooptijd van deze specifieke invoeringstoets geen knelpunten bekend vanuit de uitvoering.

- “Geen ervaring, vanuit de werkvloer zijn er geen knelpunten of onbedoelde effecten bekend”.
- “Geen knelpunten bekend”.

Legenda



Geen actie vereist



Monitoring



Verder onderzoek is nodig



Ingrijpen is noodzakelijk

¹. In het externe onderzoeksrapport wordt gesproken van “tegenbewijsregeling”; dit betreft **niet** de tegenbewijsregeling in box 3 van de inkomstenbelasting op basis van de “Wet tegenbewijsregeling box 3”.



Mensen, organisaties en bedrijven

Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden? (vraag 1B)

Onbedoelde effecten

Uit het externe onderzoek komen onbedoelde effecten naar voren die niet enkel en alleen betrekking hebben op de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling en de wijzigingen per 1 januari 2023, maar ook op de samenloop van (fiscale) maatregelen - waarvan de actualisatie van de leegwaarderatio en de wijzigingen per 1 januari 2023 deel uitmaken - evenals op het algemene sentiment met betrekking tot het geheel van wet- en regelgeving ten aanzien van verhuurde woningen.

Onbedoelde effecten welke naar voren komen uit het externe onderzoek:



- **Particuliere verhuurders ervaren verkoopdruk door lager rendement uit verhuurde woningen.**
De samenloop van (fiscale) maatregelen zet het rendement uit verhuur onder druk. Dit leidt bij een deel van de ondervraagde verhuurders tot een verschuiving van het perspectief van verhuren naar verkopen. De verkoopdruk kan op termijn leiden tot een krimp van het particuliere huuraanbod.



- **Verduurzaming en onderhoud van verhuurde woningen staan volgens verhuurders en professionals onder druk door lager rendement uit verhuurde woningen.**
Verschillende ondervraagde verhuurders en professionals geven aan dat er minder ruimte is voor regulier onderhoud of voor verduurzamingsmaatregelen en dat geplande investeringen soms worden uitgesteld of geschrapt.



- **Particuliere verhuurders geven aan minder vertrouwen te hebben in de overheid; in voorspelbaar en stabiel beleid.**
Ondervraagde verhuurders geven aan dat wijzigingen voelen "alsof de spelregels tijdens het proces veranderen" en "dat de lasten zich opstapelen", wat hun vertrouwen in voorspelbaar en stabiel beleid onder druk zet. Professionals signaleren dit eveneens. Enkel merken op dat beleggers uitwijken naar het buitenland of naar beleggingen anders dan vastgoed omdat de regelgeving in Nederland te onvoorspelbaar is geworden.



De uitvoering

Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties? (vraag 2B)

Onbedoelde effecten



Er zijn tijdens de doorlooptijd van deze specifieke invoeringstoets geen onbedoelde effecten bekend vanuit de uitvoering.

- "Geen onbedoelde effecten bekend".
- "Geen ervaring, vanuit de werkvloer zijn er geen knelpunten of onbedoelde effecten bekend".



Stand van zaken aannames op moment van invoeringstoets



Mensen, organisaties en bedrijven

In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling?
(vraag1C)

Aannames

Er zijn geen aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling.

- Er zijn geen aannames getoetst voor de doelgroep en derhalve geen verschillen gevonden.



De uitvoering

In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets? (vraag2C)

Aannames

Er zijn geen aannames uit de uitvoeringstoets van de regeling.

- Er zijn geen aannames getoetst voor de uitvoering en derhalve geen verschillen gevonden.



Actualisatie leegwaarderatio

Overige opgehaalde informatie



Mensen, organisaties en bedrijven

Overige opgehaalde informatie met betrekking tot de doelgroep

Overige opgehaalde informatie

De overige opgehaalde informatie uit het externe onderzoek heeft betrekking op de actualisatie van de leegwaarderatio-regeling en de wijzigingen per 1 januari 2023, maar bevat daarnaast ook informatie van meer algemene aard.

Verhuurders die zelf aangifte doen laten zich vooral informeren door een accountant over de actualisatie van de leegwaarderatio. De belangrijkste bron van informatie voor verhuurders die niet zelf aangifte doen is de website van de Belastingdienst. Enkele verhuurders zoeken aanvullende informatie via fiscale blogs, AI-tools of via andere verhuurders in hun netwerk.

- De website van de Belastingdienst wordt door een deel van de verhuurders als weinig toegankelijk ervaren. De website mist concrete voorbeelden of rekenvoorbeelden en uitleg over de mogelijkheid tot tegenbewijs tegen de berekende waardering volgens de leegwaarderatio.
- Enkele verhuurders geven aan dat de toelichting in de aangifteomgeving voldoende was om de leegwaarderatio toe te kunnen passen.

Professionals geven aan cliënten zelf actief te informeren zodra regelingen wijzigen.

- Professionals ervaren de communicatie van de Belastingdienst als technisch en beperkt.
- Volgens professionals ontbreekt duidelijke en toegankelijke uitleg over de actualisatie van de leegwaarderatio.



De uitvoering

Overige opgehaalde informatie met betrekking tot de uitvoering

Overige opgehaalde informatie

Er is tijdens de doorlooptijd van deze specifieke invoeringstoets geen overige informatie met betrekking tot de uitvoering opgehaald.



Gebruikte bronnen en toelichting op legenda



Bronnen

1. Uitvoeringstoets “Actualiseren leegwaarderatio” opgenomen in Uitvoeringstoetsen Belastingplan 2023 p.11, bijlage bij Nader rapport wetsvoorstel Belastingplan 2023, datum publicatie 20 september 2022, Ministerie van Financiën.
2. Belastingplan 2023, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2022, datum publicatie 27 december 2022, nr. 532, Ministerie van Financiën.
3. Eindejaarsbesluit 2022, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2022, datum publicatie 27 december 2022, nr. 540, Ministerie van Financiën.
4. Uitvoeringstoets “Uitsluiten niet-marktconform handelende gelieerde partijen van toepassing leegwaarderatio” opgenomen in Uitvoeringstoetsen Belastingplan 2026 p.11, bijlage bij Nader rapport wetsvoorstel Belastingplan 2026, datum publicatie 16 september 2025, Ministerie van Financiën.
5. Belastingplan 2026, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2025, datum publicatie 23 december 2025, nr. 444, Ministerie van Financiën.
6. Eindejaarsbesluit 2025, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2025, datum publicatie 23 december 2025, nr. 451, Ministerie van Financiën.
7. Onderzoeksrapport CHOICE insights + strategy “Invoeringstoets actualisatie leegwaarderatio”, 26 februari 2026, www.rijksoverheid.nl.
8. Opgehaalde informatie intern (Slido en Survalyzer).
9. Hoge Raad 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:812.
10. Hoge Raad 23 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2135.



Toelichting op legenda

Uit de invoeringstoets komt naar voren of er knelpunten of onbedoelde effecten zijn bij de werking van een regeling in de praktijk. De invoeringstoets bevat niet noodzakelijkerwijs oplossingen en aanbevelingen voor geconstateerde knelpunten. Wel is het van belang om de gesignaleerde knelpunten bij de juiste instantie neer te leggen (bijvoorbeeld bij het departement en/of de uitvoerende organisatie). Ook al is de wet of regeling waarschijnlijk nog niet volledig is ingebed, het is wel van belang om naar aanleiding van de resultaten van een invoeringstoets type vervolgacties te formuleren. De vervolgacties zijn als volgt:



Geen actie nodig

Als er geen knelpunten of ongewenste effecten zijn gesignaleerd, is er geen actie nodig.



Monitoring in plaats van ingrijpen

Het kan zijn dat er wel een knelpunt of gesignaleerd ongewenst effect is, maar dat monitoring nuttiger is dan direct ingrijpen omdat de verwachting is dat het knelpunt met de tijd zal verdwijnen of veranderen, doordat de wet of regeling beter is ingeklonken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij knelpunten die duidelijk zijn toe te wijzen aan opstartperikelen van de nieuwe wet of regeling.



Verder onderzoek is nodig

Om een knelpunt echt op te kunnen lossen is het van belang om inzicht te hebben in de oorzaken ervan. Bij het analyseren van de conclusies uit een invoeringstoets is het van belang om de vraag te stellen of er goed zicht is op het probleem achter het gesignaleerde knelpunt. Soms zal een knelpunt een onderliggende oorzaak hebben die niet gelijk zichtbaar wordt met een invoeringstoets. Nader diepgaander onderzoek is dan nodig om het knelpunt structureel op te kunnen lossen.



Ingrijpen is noodzakelijk

Als er actie moet worden ondernomen zal een knelpunt soms kunnen worden opgelost door de uitvoerende organisatie. Het kan ook voorkomen dat het nodig is om met elkaar (wetgever/beleidsmaker/uitvoerder) om tafel te gaan zitten, en te bezien of er (proces)aanpassingen noodzakelijk zijn in de regeling. Houd hierbij rekening met het feit dat een invoeringstoets geen uitspraken doet over de doeltreffendheid en doelmatigheid van een regeling.



Algemene informatie



Wat is de invoeringstoets?

De invoeringstoets kijkt tijdens de uitvoering of nieuwe wetgeving werkt in de praktijk. Het is ontwikkeld in reactie op het rapport Ongekend onrecht. Problemen die zich bij nieuwe regelgeving in de praktijk voordoen in de uitvoering of bij de doelgroep, moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden signaleerd, opgepakt en opgelost. De overheid hoort actief op zoek te gaan naar deze problemen. Zo snel mogelijk na de implementatie van nieuwe regelgeving moet daarom worden nagegaan hoe die regelgeving uitpakt in de praktijk voor de uitvoering en de doelgroep. De invoeringstoets is een hulpmiddel om dit ten uitvoer te brengen.

Met de invoeringstoets heeft de Belastingdienst tot doel eerder en gestructureerd te kijken naar de effecten van nieuwe wet- en regelgeving voor de doelgroep(en) en de uitvoering. De toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk, en onderscheidt zich daarmee van de uitgebreidere en diepgaandere wetsevaluaties.

De invoeringstoets kan bijdragen aan beter uitvoerbaar beleid en aanleiding zijn tot ingrijpen. Het doel is niet om te bekijken of de nieuwe wet- of regelgeving een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde kan wel aan het licht komen.



Iedere invoeringstoets geeft antwoord op centrale vragen

1. Hoe pakt deze regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?
 - A. Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden?
 - B. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - C. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling?
2. Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?
 - A. Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties?
 - B. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - C. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?



Toelichting op centrale vragen



Ervaringen (vragen 1A en 2A)

De invoeringstoets verzamelt ervaringen van mensen en focust op hoe zij het hebben beleefd, vanuit het perspectief van de doelgroep/medewerkers van de Belastingdienst. We hanteren hierbij een brede definitie van 'ervaringen'. Ervaringen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de mate van kennis die men had over de regeling, het gebruiksgemak ervan, effecten van de regeling op het leven van burgers en het begrip dat men heeft voor de regeling. We gaan dus in op zowel de inhoud van een regeling als het proces. Zo verkrijgen we een volledig beeld van de ervaringen van burgers met de regeling en krijgen deelnemers aan extern onderzoek tegelijkertijd de ruimte om ervaringen die voor hen relevant zijn met ons te delen.



Verzamelde aanwijzingen voor knelpunten en onbedoelde effecten (vragen 1B en 2B)

Een knelpunt is een omstandigheid die moeilijkheden voor de doelgroep(en) veroorzaakt. Een knelpunt kan voorzien of onvoorzien zijn. Het houdt verband met het doel van de wet of regel. Uit nadere bestudering van de opgehaalde informatie kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een knelpunt. Soms is snel ingrijpen nodig om erger te voorkomen.

Een onbedoeld effect is een uitwerking of gevolg dat losstaat van het doel van de wet of regeling, maar wel daar uit voortkomt. Ook een onbedoelde effect kan voorzien of onvoorzien zijn. Onbedoelde effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Onbedoelde effecten kunnen ook betrekking hebben op andere groepen mensen die buiten de oorspronkelijke doelgroep vallen.



Aannames versus de praktijk op moment van invoeringstoets (vragen 1C en 2C)

Binnen de kaders, het doel en de bedoeling van de invoeringstoets, kijkt iedere invoeringstoets op twee manieren naar in hoeverre de praktijk op dat moment overeenkomt met de aannames van een uitvoeringstoets. Allereerst worden al bij de selectie van een onderwerp van een invoeringstoets de verwachte impact en de risico's in kaart gebracht die in een uitvoeringstoets worden afgegeven. Deze blijven in beeld en bepalen mede waarop extra zal worden gelet in het proces van de invoeringstoets; is er op het moment van de invoeringstoets informatie beschikbaar die er op wijst dat de praktijk afwijkt van deze ingeschatte impact, risico's of aannames? Ten tweede kan opgehaalde informatie uit de praktijk (wat we doen tijdens de eerste fase van een invoeringstoets) wijzen op knelpunten of onbedoelde effecten in de uitvoering.



Programma Verhuld Vermogen

JAARVERSLAG 2025

‘Dynamisch, complex en digitaal’





Inhoud

Managementsamenvatting

1. Inleiding

2. Thematisch werken VhV

3. Recente ontwikkelingen VhV-programma

4. Resultaten

Toelichting thema's





Managementsamenvatting

Het programma Verhuld Vermogen (hierna: VhV) richt zich op het tegengaan van het verhullen van inkomen en vermogen door Nederlandse belastingplichtigen. Het programma werkt volgens de uitvoerings- en handhavingsstrategie (hierna: UHS) van de Belastingdienst en draagt zo bij aan naleving van wet- en regelgeving en aan het verder verbreden van het maatschappelijk vertrouwen in het Nederlandse belastingstelsel.

De inhoudelijke focus lag in 2025 hoofdzakelijk op internationale gegevensuitwisseling, woon- en vestigingsplaatsonderzoeken, virtual assets, grensoverschrijdende constructies en het verwerken van signalen uit internationale 'leaks'. Voorts participeerde in 2025 het programma actief in internationale projecten en overlegstructuren (onder andere JITSIC, Benelux en Fiscalis).

In 2025 zijn er 1.495 (2024: 1.328) signalen behandeld; de opbrengst in 2025 bedraagt € 139 miljoen (2024: € 132 miljoen). Ten opzichte van 2024 is het aantal behandelde signalen gestegen, omdat met name meer signalen omtrent crypto binnen het project vrijwillige verbetering zijn afgehandeld. Bij de aanpak van verhuld vermogen werkt het programma VhV in de strafrechtketen intensief samen met de FIOD en het OM.

De verschuiving van traditionele vormen van verhulling, zoals buitenlandse bankrekeningen, naar complexere structuren met (buitenlandse) rechtspersonen zet zich al enige jaren voort. Het programma blijft zijn werkwijze en capaciteitsinzet hierop continu aanpassen.

Kerncijfers 2025



€ 139 miljoen aan belastingopbrengsten



1.495 signalen behandeld



2.782 belastingaanslagen vastgesteld



820 boetebeschikkingen vastgesteld



929 bezwaren afgehandeld



38 beroepsprocedures afgehandeld



150.000 toezichtsuren



1. Inleiding

Het programma VhV werkt vanuit de uitgangspunten van de UHS van de Belastingdienst, met als doel het bevorderen van vrijwillige naleving en het tegengaan van non-compliance. Het richt zich specifiek op situaties waarin inkomen en vermogen buiten het zicht van de fiscus worden gebracht. Daarbij zien wij dat belastingplichtigen voortdurend nieuwe wegen en manieren blijven zoeken om inkomen en vermogen te verhullen.

Om de aanpak van verhuld inkomen en vermogen vorm te geven wordt programmatisch gewerkt, waardoor gericht kan worden ingezet op uiteenlopende thema's, variërend van internationale gegevensuitwisseling tot complexe fiscale constructies.

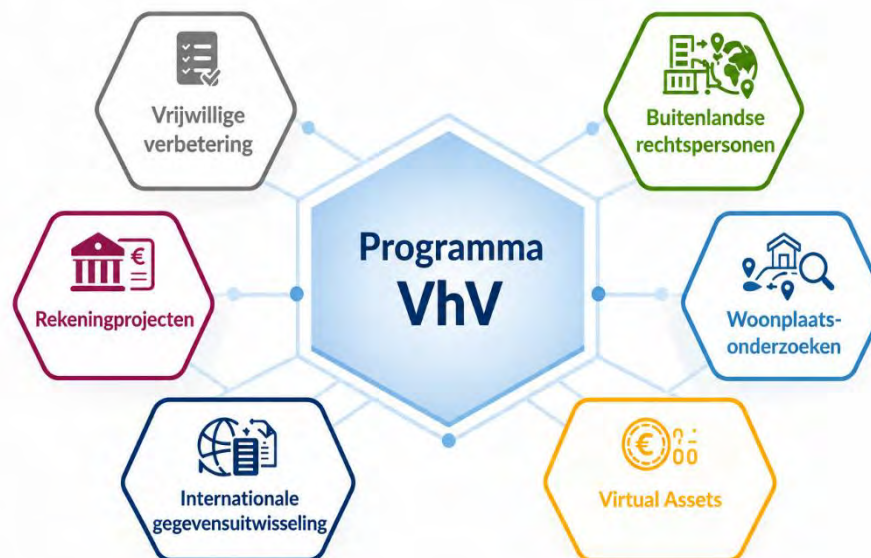
Communicatie over de activiteiten en resultaten van het programma met de samenleving speelt hierbij een belangrijke rol. Door regelmatig en helder te communiceren wordt tevens een preventief effect nagestreefd.

Op deze manier draagt het programma bij aan toekomstbestendig toezicht, waarin kennis, data, digitalisering, samenwerking en professionalisering centraal staan.

Dit jaarverslag blikt terug op het programma VhV, de ontwikkelingen en de resultaten in 2025. Tevens wordt kort vooruitgekeken naar 2026, met aandacht voor effectmeting, technologische vernieuwing en verdere professionalisering.

2. Thematisch werken VhV

Binnen het programma VhV wordt gewerkt aan zes thema's. Binnen deze thema's worden projecten uitgevoerd die zich richten op specifieke fenomenen van vermogensverhulling. Projectmatige aanpak van deze thema's zorgt voor een uniforme aanpak van de signalen. Daarnaast draagt dit bij aan de opbouw van specifieke kennis die binnen de diverse thema's nodig is om het werk goed te kunnen uitvoeren. In de toelichting op dit jaarverslag worden de afzonderlijke thema's kort toegelicht.



De thema's internationale gegevensuitwisseling, verhullen door middel van buitenlandse rechtspersonen (waaronder ook de 'leaks') en vrijwillige verbetering zijn tezamen goed voor meer dan 80% van de correctieresultaten. Dit onderbouwt de trend dat het klassieke zwartsparen steeds meer verschuift naar het verhullen van inkomen en vermogen middels constructies. Dit leidt er ook toe dat nieuwe signalen steeds complexer en arbeidsintensiever worden.



3. Recente ontwikkelingen VhV-programma

3.1 Fenomenen en trends

Binnen het programma is een werkgroep ‘Fenomenen & Trends VhV’ actief. Deze werkgroep signaleert en duidt nieuwe handhavingsvraagstukken van mogelijke nalevingstekorten. Hierbij gaat het om nieuwe of complexe fenomenen van verhulling. Aan deze werkgroep nemen diverse deelnemers van specialistengroepen (bijvoorbeeld FIOD, Central Liaison Office (CLO) en Coördinatiegroep Constructiebestrijding van de Belastingdienst) deel.

De werkgroep heeft zich in 2025 onder andere bezig gehouden met beleggingen in roerende zaken (onder andere goud, whisky en kunst), activiteiten op digitale platformen (content-creators en influencers) en het gebruik van buitenlandse aanbieders van fiscale constructies (‘professional enablers’).

Deze signalen worden via pilots opgepakt.

In 2025 is door deze werkgroep actief geparticipeerd in internationale overleggen met buitenlandse toezichthouders, gericht op het uitwisselen van kennis en expertise op actuele fenomenen van verhulling. Deze samenwerking wordt in 2026 voortgezet.

3.2 Privacy en zorgvuldigheid

De toepassing van privacy en zorgvuldigheid is een rode draad binnen de behandeling van signalen van VhV. In dit kader wordt er via opleidingen en themabijeenkomsten geïnvesteerd in vergroting van kennis bij de medewerkers. Onderdeel van een goede toepassing is ook het zorgvuldig vastleggen van procedures en processen, zodat de eenheid van beleid en uitvoering binnen het directie overstijgende programma gewaarborgd blijft.

Voordat signalen in behandeling worden genomen, wordt beoordeeld of de gegevensverwerking rechtmatig, proportioneel en noodzakelijk is. De bestaande Data Protection Impact Assessment voor het programma VhV vormt hierbij het kader. Op basis hiervan wordt geborgd dat toezichtactiviteiten in lijn zijn en blijven conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming vereisten. De archivering van de data die binnen het programma is gebruikt voor de behandeling van signalen wordt conform de Archiefwet 1995 opgeslagen.



Door de sterke juridisering is er vaker discussie tussen belastingplichtigen, hun fiscale adviseurs of advocaten en de medewerkers van de Belastingdienst. De Belastingdienstmedewerkers krijgen te maken met weerstand, indienen van klachten of aansprakelijkheidsstellingen. De Belastingdienst investeert daarom in de weerbaarheid van eigen medewerkers.

3.3 Data, tooling en focus

De internationale verplaatsbaarheid van vermogen en de verdere digitalisering van de economie vragen om een flexibele en data gedreven aanpak. Daarom wordt continue - ook in 2025 – geïnvesteerd in kennis, analyse en specifieke tooling (onder andere voor crypto en digitale inkomstenstromen). In 2025 is een nieuwe applicatie ingevoerd waardoor de effectiviteit en efficiency in het behandelingsproces wordt vergroot.

3.4 Effectmeting

Bij het thema internationale gegevensuitwisseling is in 2024 een pilot gestart, gericht op het analyseren van de effecten van deze gegevensuitwisseling op de naleving, in het bijzonder het aangeven van buitenlands vermogen door Nederlandse inwoners. Hierbij wordt onderzocht welke invloed de handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst binnen dit thema hebben op het nalevingsgedrag van belastingplichtigen. Effectmeting vraagt om een zorgvuldige aanpak. Het vaststellen van een causaal verband tussen handhavingsactiviteiten en nalevingsgedrag is complex en vergt passende onderzoeksmethoden. In 2025 is derhalve verkend op welke wijze deze effecten op een betrouwbare en consistente manier gemeten en inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

De eerste resultaten komen naar verwachting in 2026 beschikbaar. De opgedane kennis en inzichten kunnen vervolgens breder worden toegepast binnen andere thema's van het programma.

4. Resultaten

4.1 Toezichtsresultaten

De thema's internationale gegevensuitwisseling, verhullen door middel van buitenlandse rechtspersonen (waaronder ook de 'leaks') en vrijwillige verbetering zijn tezamen goed voor meer dan 80% van de correctieresultaten. Dit onderbouwt de trend dat het klassieke zwartsparen steeds meer verschuift naar het verhullen van inkomen en vermogen middels constructies. Dit leidt er ook toe dat nieuwe signalen steeds internationaler, complexer en arbeidsintensiever worden.

In 2025 is in totaal 150.000 uur besteed aan het programma. Er zijn 1.495 signalen (2024: 1328) behandeld, waarvan 522 signalen hebben geleid tot een correctie. Dit resulteerde in een opbrengst van circa € 139 miljoen (2024: € 132 miljoen) bestaande uit belastingen, renten en boeten. Ten opzichte van 2024 is het totaal aantal behandelde signalen met 12,5% gestegen. Tegelijkertijd steeg de gemiddelde opbrengst per gecorrigeerd signaal met 8,5% naar € 266.474.



4.2 Bezwaar en Beroep

In 2025 (929) zijn er minder bezwaarschriften afgehandeld dan in 2024 (1.331). In 2024 zijn namelijk veel bezwaren ingetrokken als gevolg van het afsluiten van een vaststellingsovereenkomst. Dat was in 2025 niet het geval. In 2025 zijn meer dan 75% van de aanslagen in de bezwaarfase geheel of gedeeltelijk in stand gebleven (2024: 76%). In de beroepsfase ligt dit percentage rond de 60% (2024: 50%). Het merendeel van de zaken waarbij de Belastingdienst gedeeltelijk in het ongelijk wordt gesteld hangt samen met het 'Kerstarrest' (Box 3) dan wel een aanpassing/verlaging van de hoogte van de boete.

Als gevolg van box 3 problematiek en belastingrente-problematiek is de voorraad bezwaren in 2025 voor het eerst in jaren met ruim 40% gestegen.

4.3 Samenwerking strafrechterketen

Het programma VhV werkt in de aanpak nauw samen met de FIOD en het OM om signalen, die voldoen aan het protocol AAFD (Aanmelding en afdoening fiscale delicten) voor te dragen voor strafrechtelijke vervolging. In 2025 zijn zestien zaken bij de FIOD en het OM aangemeld. Bij drie zaken is besloten om de behandeling binnen het strafrecht voort te zetten. De overige zaken worden bestuursrechtelijk opgepakt.



4.4 Communicatie en transparantie

In de strategie van het programma VhV is externe communicatie als één van de belangrijke pijlers van het programma benoemd. Met het uitdragen van de kernboodschap beoogt het programma de compliance te beïnvloeden en de non-compliance terug te dringen door intensief toezicht en een strafrechtelijk aanpak, en zo het normbesef te verhogen.

In 2025 hebben de media en de Tweede Kamer aandacht besteed aan thema's binnen het programma VhV. Zo heeft het Financieel Dagblad meerdere keren aandacht besteed aan casussen omtrent emigratie, vallend onder het thema woonplaatsonderzoeken. Ook is er aandacht geweest voor het thema buitenlandse rechtspersonen (constructies).

In 2025 zijn er in het kader van de Wet open overheid documenten gepubliceerd over onder meer de VhV-projecten Monaco, Atlantis, Dubai, Weigeraars en Ontkeners, 3L(anden)P(unt)C(onstructies)-Malta en Finland.

4.5 Evaluatie programma VhV

In 2025 is het programma VhV geëvalueerd. Hierbij zijn bijna 100 deskundigen (intern en extern) geraadpleegd via een enquête en een aantal interviews.

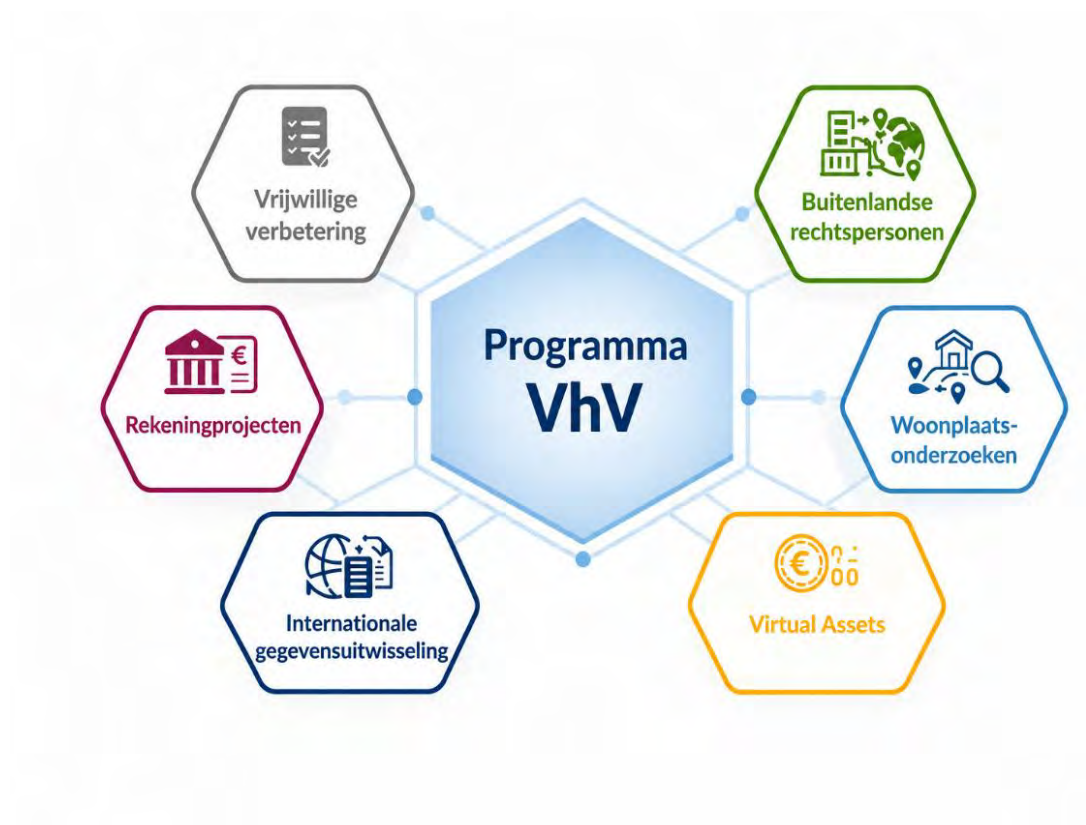
De conclusie daarvan is dat de programmatische aanpak van VhV als essentieel en effectief wordt beschouwd. Deze aanpak biedt focus, regie en samenhang in de aanpak van belastingplichtigen die inkomen en vermogen buiten het zicht van de Belastingdienst houden.

Tegelijkertijd is het van belang dat het programma verder wordt doorontwikkeld. Daarbij is onder meer aandacht gevraagd voor de versterking van de communicatiestrategie, detectie- en analysecapaciteit en verdere intensivering van samenwerking met buitenlandse toezichthouders, met name op het gebied van nieuwe fenomenen en trends.

Naar aanleiding hiervan is besloten om voor de periode 2026 tot en met 2028 jaarlijks minimaal 149.000 uur beschikbaar te stellen aan het programma.

Toelichting thematisch werken binnen het VhV-landschap

Binnen het programma VhV wordt gewerkt aan zes thema's. Projectmatige aanpak van deze thema's zorgt voor een uniforme aanpak van de signalen. Daarnaast draagt dit bij aan de opbouw van specifieke kennis die binnen de diverse thema's nodig is om het werk goed te kunnen uitvoeren. Hierna wordt ingegaan op de verschillende thema's.





Vrijwillige verbetering (opbrengst 2025: € 16,3 miljoen)

In 2025 zijn er 457 verzoeken tot vrijwillige verbetering gedaan. Sinds 2022 (210) is er een stijgende lijn in het aantal inkeerverzoeken. Factoren die hierbij een rol kunnen spelen, zijn berichtgeving over internationale gegevensuitwisseling en/of publicaties over zogenoemde 'leaks'. Maar ook (nieuwe) regelgeving en afspraken rondom internationale gegevensuitwisseling, bijvoorbeeld bij virtual assets, lijken een positief effect te hebben om vrijwillig openheid van zaken te geven.

Rekeningprojecten (opbrengst 2025: € 5,5 miljoen)

Het gebruik van (bank)rekeningen bij buitenlandse financiële instellingen is al lange tijd een bekende en veelgebruikte vorm van verhullen van inkomen en vermogen voor de Belastingdienst. Informatie over het bezit van deze bankrekeningen werd tot het jaar 2005 (invoering Europese Spaarrenterichtlijn (hierna: ESRR) niet structureel tussen EU-landen uitgewisseld. Na invoering van de ESRR verschoof de aandacht binnen het thema naar informatie van landen die niet bij de ESRR waren aangesloten en is verbreed naar andere buitenlandse bezittingen, zoals onroerend goed (bijvoorbeeld 'De Dubai Leaks'). Door toename van de internationale uitwisseling van gegevens verplaatsen vermogens zich steeds meer naar verder weg gelegen landen. Dat maakt het oppakken van deze signalen complexer en langduriger, omdat het verkrijgen van informatie lastiger is.

Internationale gegevensuitwisseling (opbrengst 2025: € 40,6 miljoen)

Internationale gegevensuitwisseling levert signalen op over buitenlandse bankrekeningen en andere bezittingen. Europese regelgeving verplicht de lidstaten om buitenlandse rekeninghouders te registreren voor automatische gegevensuitwisseling. Steeds meer landen (veelal landen die aangesloten zijn bij de OESO) hebben zich hierbij aangesloten. Op dit moment bedraagt het aantal uitwisselende landen 134.

We onderscheiden signalen van natuurlijke personen en niet-natuurlijke personen (rechtspersonen):

- bij natuurlijke personen wordt de informatie waar mogelijk in de voor ingevulde aangifte (VIA) opgenomen. De ontvangen gegevens uit het buitenland worden ook door het programma VhV geanalyseerd en de signalen met een hoog fiscaal risico worden opgepakt.
- bij niet-natuurlijke personen (buitenlandse rechtspersonen) wordt onderzocht waarom de Nederlandse inwoner toegang heeft tot een bankrekening van een buitenlandse rechtspersoon, waarbij wordt verkend of deze bankrekening tot het fiscale vermogen van de Nederlandse inwoner behoort. Bij de behandeling van deze signalen wordt zo nodig informatie uit het buitenland opgevraagd.

In 2025 is succesvol een kunstmatige constructie aangepakt waarin Nederland werd gebruikt als doorvoerland van geldstromen uit Aziatische mijnbouwbedrijven naar uiteindelijk offshore-vennootschappen in ‘taxhavens’. Door onderzoek is deze vorm van belastingontwijking alsnog in de belastingheffing middels het opleggen van aanslagen dividendbelasting betrokken.

Gebruik van buitenlandse rechtspersonen (opbrengst 2025: € 66,5 miljoen)

Het gebruik van buitenlandse rechtspersonen om inkomen en vermogen buiten het zicht van de Belastingdienst te houden, is al jaren een bekend fenomeen in de constructiebestrijding. Een aantal belastingplichtigen gebruikt daarbij soms buitenlandse rechtspersonen (bijvoorbeeld ‘offshore’-vennootschappen) om inkomen en vermogen aan het zicht te onttrekken. Vaak staan deze rechtspersonen op naam van of onder het bestuur van trust-achtige bestuurders waardoor de daadwerkelijke belanghebbende (UBO) onbekend blijft. Daarom bestaat de kans dat het bezit van deze buitenlandse entiteit ook buiten beeld blijft voor de Belastingdienst.

De behandeling van deze casussen zijn complex, omdat geldstromen niet direct zichtbaar zijn voor de Belastingdienst. Signalen en informatie uit internationale samenwerking(en) en openbare of andere beschikbare bronnen, zoals ‘leaks’ helpen de Belastingdienst om zicht te krijgen.

Ook wordt informatie opgevraagd bij belastingplichtigen en – indien nodig – bij derden in zowel het binnen- als het buitenland. De duur van het onderzoek kan hierdoor meerjarig zijn.



HR 17-10-2025 (ECLI:NL:HR:2025:1568)

Nederland mocht **verdragsvoordelen** weigeren bij gebruik van Maltese *non-domiciled* structuur. De Hoge Raad bevestigde dat *anti-misbruikbepalingen* mogen worden toegepast.



HR 21-11-2025 (ECLI:NL:HR:2025:1735)

De Hoge Raad bevestigde opnieuw dat Nederland belasting *mag heffen* over in Nederland behaalde *vermogenswinsten* binnen Maltese structuren.



Woonplaatsonderzoeken (opbrengst 2025: € 4,1 miljoen)

Het doel van dit thema is om oneigenlijke belastingontwijking via (schijn)emigratie te bestrijden en het bevorderen van duurzaam compliant gedrag.

Elk jaar emigreren er ongeveer 150.000 mensen uit Nederland. Verreweg de meeste mensen verhuizen ook daadwerkelijk naar een ander land en ronden hun fiscale zaken goed af. Een klein deel van de emigranten laten hun verhuizing alleen op papier plaatsvinden waardoor het lijkt alsof ze niet meer belastingplichtig in Nederland zijn. Op deze wijze is het dus mogelijk om inkomen en vermogen oneigenlijk buiten het zicht van de Nederlandse Belastingdienst te houden. Daarnaast zijn er mensen die verhuizen naar een land waar Nederland geen belastingverdrag mee heeft afgesloten of in geen enkel land staan ingeschreven. In dat geval kan een emigrant fiscaal gezien toch in Nederland belastingplichtig blijven, indien er nog voldoende banden met Nederland bestaan.

Woonplaatsonderzoeken zijn complexe en voor belastingplichtigen impactvolle onderzoeken, aangezien voor de uitvoering ervan veelal uitgebreide informatieverzoeken aan belastingplichtigen moeten worden gericht.

Ook kan informatie van derden nodig zijn. De duur van deze onderzoeken kunnen meerjarig zijn en vraagt grote zorgvuldigheid mede in verband met de privacy van belastingplichtigen en derden.

Virtual Assets (opbrengst 2025: € 4,3 miljoen)

De digitale economie groeit. Naast bitcoin zijn er veel andere digitale valuta, zoals NFT's (non-fundable tokens), inkomen uit decentralized finance (DeFi) en/of andere vormen van digitaal inkomen van content creators en affiliate marketeers. Dit zorgt voor nieuwe vormen van verhulling, waarbij informatie niet altijd makkelijk te verkrijgen is.

Binnen dit thema worden ook signalen uit vrijwillige verbetering, internationale gegevensuitwisseling (bijvoorbeeld informatie uit Estland) of andere bronnen behandeld. De dossiers zijn complex: het volgen van digitale valutastromen vraagt om specifieke kennis van blockchaintechnologie en het gebruik van tooling.

Nieuwe Europese regels, zoals DAC8, treden per 2026 in werking. Hierdoor zijn EU-lidstaten verplicht om onderling informatie van platformen over cryptovaluta uit te wisselen. Het programma VhV zal aan dit thema blijvend veel aandacht besteden, omdat deze nieuwe richtlijn niet geldt voor landen die niet bij de EU zijn aangesloten.

Steeds meer aandacht in de media en jurisprudentie



Rechter in 2025: belastingplichtigen

moeten informatie verstrekken over hun crypto vermogen, zodat aangiftes gecontroleerd kunnen worden door de Belastingdienst



AMLC Podcast

Van Dubai **Leaks** tot Cold Wallets –
De Jacht op Onzichtbaar Vermogen





akkoord, nog paar suggesties gedaan in de bijlage!

HEDEN
TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën

DG Belastingdienst
Bestuurlijke en Politieke
Zaken

Persoonsgegevens

nota

Tweede tekenversie stand-van-zakenbrief

Datum

28 augustus 2026

Notanummer

2026-0000355186

Bijlagen

- 0A. Tekenversie stand-van-zakenbrief.
- 0B. Afschrift EK
 1. Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen
 2. Beantwoording feitelijke vragen Jaarrapportage
 3. Dienstverlening Belastingdienst tussen 2020 en 2024
 4. De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst
 5. Van ernaast naar erin
 6. Van visie naar praktijk
 7. Reactie Belastingdienst op onderzoeken SEA
 8. Kamerbrief moties nalevingstekort en fraude
 9. Rapportage Belangenbehartiger
 10. AP-brief bias-toetsing
 11. Bijlage bij AP-brief
 12. Invoeringstoets vereenvoudigen vrijstelling OV-abonnementen
 13. Invoeringstoets Actualisatie Leegwaardering
 14. Jaarverslag verhuuld vermogen
 15. Oplegbrief tracks
 16. Overzicht moties

Aanleiding

Op 26 augustus jl. heeft een tekenversie van de stand-van-zakenbrief ontvangen. Bijgevoegd vindt u een nieuwe tekenversie ter ondertekening waarin uw opmerkingen zijn verwerkt.

Beslispunten

- Bent u akkoord met bijgevoegde brief en bijlagen? Zo ja, wilt u dan de tekenversie voor de Tweede Kamer ondertekenen?
- Gaat u akkoord met het versturen van een afschrift naar de Eerste Kamer? Zo ja, wilt u dan de aanbiedingsbrief ondertekenen?
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van deze nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- Op 26 augustus jl. heeft u een versie van de stand-van-zakenbrief ontvangen. Daarbij heeft u opmerkingen gemaakt bij de tekst over de Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden. Uw opmerkingen zijn verwerkt en de tekst over de Belangenbehartiger is verplaatst naar de oplegbrief.
- In bijlage 15 vindt u weer een versie met zichtbare wijzigingen zodat u kunt zien hoe uw opmerkingen zijn verwerkt.

Toelichting

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.