



Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane

## Plan van aanpak

Exploratief onderzoek  
beïnvloedende factoren bij  
besluitvorming bij de  
Belastingdienst

Werken aan een  
betrouwbare overheid

# Plan van aanpak exploratief onderzoek beïnvloedende factoren bij besluitvorming bij de Belastingdienst

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1	Aanleiding	2
1.2	Doel onderzoek	3
	Afbakening	3
<b>2</b>	<b>Vraagstelling</b>	<b>4</b>
2.1	Hoofdvraag	4
	‘Factoren’	4
	‘Besluiten’	4
	‘Rekening houden met het burgerperspectief’	5
2.2	Deelvragen	5
	Eerste deelvraag	5
	Tweede deelvraag	6
<b>3</b>	<b>Methode van onderzoek</b>	<b>7</b>
3.1	Deskresearch	7
3.2	Analyse van enkele trajecten/onderwerpen	7
3.3	Verdiepende interviews	8
3.4	Tussentijdse aanscherping of bijsturing	8
<b>4</b>	<b>Beoogde opbrengst</b>	<b>9</b>
4.1	Generaliseerbaarheid resultaten	9
4.2	Rapportage	9
4.3	Planning	10

# 1 Inleiding

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: IBTD) is opgericht om met een onafhankelijke blik en op een reflectieve manier toezicht te houden op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Dit doen we vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. We willen eraan bijdragen dat burgers en ondernemers krijgen waar ze recht op hebben, eenvoudig kunnen voldoen aan hun verplichtingen, en daarbij fatsoenlijk worden behandeld als zij te maken hebben met belastingen, toeslagen en douanezaken.

Om die situatie te bereiken, is effectieve sturing noodzakelijk: doelgerichte beïnvloeding van het gedrag van alle spelers en organisaties op de betreffende domeinen.<sup>1</sup> Hiervoor kan een breed palet van instrumenten worden ingezet, zoals formele regels, opdrachten of afspraken, toewijzing van budgetten of verbetertrajecten. Van belang daarbij is dat niet alleen de bovengenoemde doelen zo goed mogelijk worden gerealiseerd, maar ook dat zo min mogelijke onbedoelde en ongewenste (neven)effecten optreden.

## 1.1 Aanleiding

Dit onderzoek valt onder het aandachtsgebied 'sturing', één van de vier meerjarige aandachtsgebieden van de IBTD.<sup>2</sup> Dit onderzoek is het eerste dat we doen binnen het aandachtsgebied 'sturing'. Het heeft daarom een verkennend karakter.

We vertrekken vanuit het perspectief, de beleving en de ervaringen van de overheidsmedewerkers die worden aangestuurd. We willen zo goed mogelijk in kaart brengen welke factoren hun keuzes en besluiten beïnvloeden, en dan vooral de keuzes en besluiten die gevolgen hebben op de mate waarin rekening kan worden gehouden met het burgerperspectief.<sup>3</sup> Onze onderzoeksstrategie hierbij is om te focussen op die momenten en plaatsen waar beleidsmakers of uitvoerders daadwerkelijk besluiten nemen, bijvoorbeeld over de algemene richting van het

<sup>1</sup> De bestuurskundige Bekkers definieert het begrip als "de doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context". Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging: achtergrond, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector (3de herziene druk)*. Boom.

<sup>2</sup> De andere drie zijn wet- en regelgeving, rechtsbescherming en organisatiecultuur.

<sup>3</sup> We kiezen dus voor een ander vertrekpunt dan bij veel bestaand onderzoek op gebied van sturing. Meestal wordt daarin uitgegaan van bepaalde theorieën of modellen op gebied van sturing, en wordt vervolgens onderzocht hoe die theorieën of modellen in praktijk functioneren. Een mogelijk voorbeeld zou zijn of de zogenaamde 'sturingsdriehoek' van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar in praktijk werkt zoals bedoeld. Hier beginnen we echter aan de andere kant van het verhaal, namelijk bij de 'ontvangers' van sturing. We willen achterhalen welke factoren in praktijk hun keuzes en gedrag bepalen, want een goed begrip hiervan is een essentiële voorwaarde voor effectieve sturing.

beleid, over de uitleg van regelgeving, of over de beste handelswijze in een bepaalde categorie van gevallen.

## 1.2 Doel onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief en exploratief van aard. Het is gericht op het identificeren en analyseren van de relevante mechanismen en patronen op het gebied van sturing. Doel is om een eerste beeld te verkrijgen van de werkelijkheid rondom dit onderwerp, en om mede op basis daarvan een conceptueel model<sup>4</sup> op stellen. Dat kan vervolgens worden gebruikt als basis voor meer verdiepend of toetsend vervolgonderzoek. Ook kan het worden gebruikt door de organisatie zelf om de sturing, waar nodig, te verbeteren.

Het doel is niet om het functioneren van de organisatie of organisatieonderdelen te beoordelen of evalueren. Dat zou een ander type onderzoek vergen.

### Afbakening

Dit onderzoek richt zich alleen op het domein belastingen en niet op de domeinen toeslagen en douane. Alle drie domeinen in een keer onderzoeken zou een te grote inspanning vergen. Wel zullen we binnen het domein belastingen kijken naar het geheel van sturingsrelaties, dus niet alleen de naar Belastingdienst maar ook naar de betrokken spelers in 'Den Haag'. In de praktijk is er immers sprake van een keten van sturingsrelaties. Een teamleider bij de Belastingdienst stuurt medewerkers aan, maar die wordt zelf weer aangestuurd door zijn of haar manager of directeur. En de leiding van de Belastingdienst stuurt de organisatie als geheel aan, maar wordt zelf weer aangestuurd door de politiek. Uiteindelijk is het 'Den Haag' dat de parameters zet voor wat er gebeurt aan de frontlijn van de uitvoering.

<sup>4</sup> In een 'conceptueel model' zijn de belangrijkste factoren opgenomen die een rol spelen bij een vraagstuk. Ook geeft het een beeld van de wijze waarop die factoren met elkaar verband houden. Zo'n model is louter beschrijvend en niet prescriptief van aard. Het doel is om een zo goed mogelijk beeld te geven van de werkelijkheid 'zoals die echt is', niet om te vertellen wat er moet worden gedaan of gebeuren.

## 2 Vraagstelling

We kijken naar de totale keten van eerste Haagse beleidsvorming tot aan de uiteindelijke praktijk van de uitvoering. Op diverse plaatsen en momenten in die keten worden besluiten genomen die gevolgen hebben voor hoeveel rekening de Belastingdienst kan houden met het burgerperspectief. Zo maakt het bijvoorbeeld verschil of de politiek besluit tot eenvoudige of juist ingewikkelde regelgeving. Ook maakt het verschil waaraan prioriteit wordt gegeven bij de inzet van IV-capaciteit: aan modernisering van systemen of aan verbeteringen op gebied van dienstverlening? En het maakt verschil op welke concrete prestatie-indicatoren wordt besloten om te sturen. Kortom, hoe goed de Belastingdienst uiteindelijk rekening houdt met de specifieke kenmerken van burgers en bedrijven, wordt bepaald door een hele reeks van besluiten.

### 2.1 Hoofdvraag

Wat we willen weten, is hoe deze besluiten tot stand komen en waarom het zo gaat. Meer precies is onze hoofdvraag :

*Welke factoren spelen een rol in besluiten die gevolgen kunnen hebben voor de mate waarin de Belastingdienst rekening houdt met het burgerperspectief?*

We lichten kort drie sleutelbegrippen uit deze vraagstelling toe.

#### **'Factoren'**

Ook al gaat dit onderzoek over sturing, we hebben de term bewust niet in de hoofdvraag opgenomen. In plaats daarvan is gekozen voor de algemene term 'factoren'. De reden hiervoor is dat zo óók variabelen in beeld kunnen komen die geen deel uitmaken van (of voortvloeien uit) een bewuste sturingspoging, maar die wél het gedrag van de betrokkenen kunnen beïnvloeden. Onder de term 'factoren' kan van alles vallen, variërend van algemene doelen, wetten en regels, beschikbare kennis en informatie, beschikbare tijd en personeel, informatievoorziening (IV) tot beloningsmechanismen en organisatiecultuur. Op voorhand sluiten we geen enkele van deze factoren uit.

#### **'Besluiten'**

Van een 'besluit' is sprake wanneer er een keuze wordt gemaakt uit twee of meer mogelijke opties c.q. handelwijzen. Het gaat dus niet om besluiten in juridische zin, maar om besluiten in de bredere betekenis van het dagelijkse taalgebruik. De meeste besluiten worden expliciet genomen, bijvoorbeeld op basis van een beslisnota of in een besluitvormend overleg. Sommige besluiten worden echter meer geleidelijk of impliciet genomen. Op enig moment blijkt er een keuze te zijn

gemaakt, zonder dat goed valt te herleiden door wie en wanneer dat besluit nu eigenlijk is genomen.

### **'Rekening houden met het burgerperspectief'**

Hiermee bedoelen we dat beleidsmakers en uitvoerders zich in hun besluitvorming zoveel mogelijk vergewissen van en aansluiten op de omstandigheden en ervaringen van de burgers en bedrijven. Het gaat hierbij dus om burgers en bedrijven in hun rol van vrager en ontvanger van passende en adequate hulp en dienstverlening.

Belangrijke ijkpunten hierbij zijn allereerst principes en waarden die door de Belastingdienst zijn geformuleerd. Een voorbeeld zijn de waarden uit haar visie op dienstverlening: passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar en eigentijds.<sup>5</sup> Rekening houden met het burgerperspectief is echter meer dan alleen het optimaliseren van dienstverlening. Het gaat er ook om dat eerder in het proces, op de relevante momenten in de besluitvorming over beleid en uitvoering, het perspectief van burgers en bedrijven wordt ingebracht en meegewogen. In hoeverre dit gebeurt, is onder meer afhankelijk van de structuur en cultuur van de organisatie. Die komen hiermee dus ook binnen het vizier van dit onderzoek.

## 2.2 Deelvragen

Er zijn twee vragen die in dit onderzoek onze bijzondere interesse hebben:

- *In hoeverre zijn de factoren die een rol spelen op Haagse beleidsniveau van invloed op het wat er gebeurt uitvoeringsniveau, en omgekeerd?*
- *Wat is de invloed van subjectieve verwachtingen en ervaringen van medewerkers op het gebied van waardering en beloning?*

We lichten deze deelvragen toe.

### **Eerste deelvraag**

De eerste deelvraag gaat over de mogelijke samenhang en samenwerking tussen het beleids- en het uitvoeringsniveau. In hoeverre bestaat er een verband tussen de factoren die een rol spelen op het beleidsniveau en de factoren die een rol spelen op het uitvoeringsniveau?

De reden waarom dit onze bijzondere interesse heeft, is dat het onderzoek dat tot nu toe is gedaan alleen kijkt naar wat er gebeurt binnen de muren van de Belastingdienst. Maar om werkelijk te begrijpen in hoeverre de Belastingdienst rekening kan houden met het burgerperspectief, moeten we ook haar politiek-bestuurlijke omgeving betrekken. Hoe is de interactie tussen die omgeving en de Belastingdienst? Wat is bijvoorbeeld de invloed van de besluiten van

<sup>5</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f0ba4bcd-8a67-415e-b16f-8f87671568cd/pdf>.

opdrachtgevende departementen? En in hoeverre worden die besluiten weer gevoed door kennis en overwegingen vanuit de uitvoering?

### **Tweede deelvraag**

De tweede deelvraag gaat over de mate waarin medewerkers verwachten en ervaren dat bepaalde keuzes en gedrag wenselijk zijn en worden gewaardeerd en beloond, zowel materieel als immaterieel. Meer specifiek: wanneer medewerkers besluiten tot een bepaalde inbreng of handelswijze omdat zij inschatten dat die in het belang zijn van de betrokken burgers of bedrijven, wordt dat dan door hun collega's en leidinggevendenden als positief gezien en op prijs gesteld, of juist niet? En in hoeverre zijn hun verwachtingen of ervaringen op dit gebied ook terecht? Als het erop aankomt, waarop worden medewerkers dan afgerekend?

De reden waarom dit onze bijzondere interesse heeft, is dat naar deze factoren nog weinig onderzoek is gedaan.<sup>6</sup> Tegelijk ligt hier een kernelement voor succesvolle sturing. Het is essentieel dat de keuzes en het gedrag die het management nastreeft congruent zijn met de praktijk op het gebied van materiele en immateriële waardering.

<sup>6</sup> Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar de rol van organisatiecultuur bij de Belastingdienst. Dit is echter niet helemaal hetzelfde. We gaan ervan uit dat de organisatiecultuur voor een deel het product is van de mechanismen en dynamiek van waardering en beloning.

# 3 Methode van onderzoek

Het veldwerk bestaat uit drie onderdelen die elk kwalitatief van aard zijn.

## 3.1 Deskresearch

Om te beginnen zullen we het reeds beschikbare onderzoek bestuderen, om zo dubbel werk te voorkomen en een basis te leggen voor de rest van het onderzoek. Hoewel er geen onderzoek is gedaan dat rechtstreeks de bovengenoemde vraagstelling adresseert, zijn er wel diverse onderzoeken gedaan die elementen bevatten die daaraan raken. Voorbeelden zijn de onderzoeken van EY ten behoeve van de transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst<sup>7</sup>, onderzoeken op deelonderwerpen zoals 'ongeschreven regels'<sup>8</sup>, en de recent verschenen SEA-onderzoeken naar dienstverlening. Zo nodig zullen we, aanvullend op deze deskresearch, ook betrokken ambtenaren en onderzoekers interviewen voor toelichting en verdieping.

## 3.2 Analyse van enkele trajecten/onderwerpen

Daarna zullen we enkele specifieke trajecten/onderwerpen analyseren. We willen in kaart brengen welke factoren zoal een rol speelden op belangrijke of bepalende beslismomenten van het betreffende traject/onderwerp.<sup>9</sup> Daarbij kijken we vooral naar de mate waarin hierbij rekening werd gehouden met het burgerperspectief. In eerste instantie maken we deze analyse op basis van publiek beschikbare documenten. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan zullen we de Belastingdienst vragen om aanvullende documenten. Daarbij zullen zo we zo gericht en specifiek mogelijk zijn.

Hoeveel trajecten/onderwerpen we zullen analyseren en hoe uitgebreid we dat doen, is afhankelijk van wat we zullen tegenkomen en de beschikbare tijd. Uiteraard zal het altijd maar een beperkte selectie zijn. Er worden nu eenmaal op talloze plaatsen binnen het domein van belastingen besluiten genomen die – direct of indirect – gevolgen kunnen hebben voor de mate waarin rekening kan worden gehouden met het burgerperspectief. Op voorhand denken we echter aan de volgende trajecten/onderwerpen:

<sup>7</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-9593339.pdf>.

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/05/28/onderzoeksrapport-ongeschreven-regels>.

<sup>9</sup> Hierbij gaat het niet om individuele casuïstiek.

- één of twee met een sterke Haagse component. Mogelijke kandidaten: (enkele onderwerpen binnen) de belastingplancycclus, een traject met betrekking tot ZZP-ers (bijvoorbeeld de wet DBA);
- één of twee met een sterke uitvoeringscomponent. Mogelijk kandidaten: portfolio-overleg/toedeling IV, CAP/massale processen;
- één of twee met een sterk interactieve component tussen Den Haag en de uitvoering. Mogelijke kandidaten: (de dynamiek rondom) uitvoeringstoetsen, (ontwikkelingen op gebied van) erf- en schenkbelasting.

Gaandeweg zal hierin een nadere keuze worden gemaakt.

### 3.3 Verdiepende interviews

Wanneer deze stap eenmaal voldoende is gevorderd, willen we ook een selectie van betrokkenen bij deze trajecten/onderwerpen interviewen. Het doel daarvan is om onze bevindingen en interpretaties te toetsen aan hun waarneming en ervaring en een verdere verdiepingsslag te maken. Waarom koos de geïnterviewde op moment x die en die koers? Wat waren daarbij de omstandigheden, argumenten en overwegingen?

### 3.4 Tussentijdse aanscherping of bijsturing

Bij exploratief onderzoek is het niet ongebruikelijk dat met het vorderen van het veldwerk de hoofdvraag nader wordt aangescherpt op basis van de empirische bevindingen die gaandeweg binnenkomen. De hoofdvraag kan dan nader worden toegespitst op die thema's die het meest interessant zijn of om inhoudelijke verdieping vragen. Op die manier kan het rendement van de onderzoeksinspanning worden verhoogd. Ook bij dit onderzoek zal dat waarschijnlijk gebeuren. Voor zover tijdens het onderzoek de hoofdvraag inderdaad wordt aangescherpt, zal dit worden toegelicht en verantwoord in het op te leveren onderzoeksrapport of een tussentijds bericht.

## 4 Beoogde opbrengst

Zoals eerder gezegd, is het doel van dit onderzoek om een eerste beeld te verkrijgen van de empirische werkelijkheid rondom dit onderwerp. We zullen de bevindingen gebruiken om een conceptueel model<sup>10</sup> op te stellen dat meer inzicht biedt in de relevante mechanismen en patronen voor sturing van keuzes en gedrag. Beleidsmakers en uitvoerders kunnen dit model gebruiken als hulpmiddel om structuren en processen zo in te richten dat (nog meer) rekening wordt gehouden met het burgerperspectief. De IBTD kan dit model gebruiken als basis voor vervolgonderzoek met een meer verdiepend of toetsend karakter.

### 4.1 Generaliseerbaarheid resultaten

In dit onderzoek kunnen we – onvermijdelijk – slechts een deel van de zeer omvangrijke werkelijkheid op het domein van belastingen in kaart brengen. Dat betekent dat de resultaten niet zondermeer geldig en bruikbaar zijn voor het volledige domein. Anders gezegd, de resultaten zullen niet statistisch generaliseerbaar zijn.

We verwachten echter wel dat de resultaten breder geldig en bruikbaar zijn dan alleen voor die trajecten/onderwerpen die daadwerkelijk zijn onderzocht. De inzichten en lessen die het onderzoek oplevert, kunnen ook relevant zijn voor andere plaatsen op het domein van belastingen, namelijk als daar sprake is van een vergelijkbare situatie met vergelijkbare opgaven. Wat op de ene plek is gevonden en geleerd, kan in zulke gevallen ook nuttig en van toepassing zijn voor die andere plek.

### 4.2 Rapportage

Het beoogde product is een rapport met een feitelijk verslag van de gevonden resultaten, een reflectie op die resultaten, en een concrete uitwerking van het beoogde conceptuele model. Deze opbrengsten kunnen de betrokken spelers op het domein van belastingen helpen de sturing en besluitvorming waar nodig en wenselijk (verder) te verbeteren. Waar mogelijk zullen we ook concrete handelingsopties schetsen. Deze opties kunnen betrekking hebben op het handelen van de diverse partijen op het domein van belastingen maar ook op mogelijk vervolgonderzoek van de IBTD.

<sup>10</sup> Zie voetnoot 3.

## 4.3 Planning

De doorlooptijd van dit project is deels afhankelijk van de beschikbaarheid van derden. Daarop hebben we weinig invloed. De deskresearch en analyse van trajecten/onderwerpen kunnen parallel verlopen. Wij verwachten het gehele traject uiterlijk begin 2027 af te ronden.

Werken aan een  
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en douane**

4 juni 2026

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

[www.inspectiebtd.nl](http://www.inspectiebtd.nl)

[contact@inspectiebtd.nl](mailto:contact@inspectiebtd.nl)