

Belastingnaleving & Reputatiemanagement

Zorgt een goed imago voor betere naleving?



Madeline Isabeau Rolloos (355010)

Erasmus Universiteit Rotterdam - Beleid en Politiek

Begeleider: Dr. P.L. Hupe
Tweede lezer: Prof. Dr. S. Van de Walle

Belastingnaleving & Reputatiemanagement

Zorgt een goed imago voor betere naleving?

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Masterscriptie Bestuurskunde - Beleid & Politiek

Madeline Isabeau Rolloos (355010)
Juli, 2015

Begeleider: dr. P.L. Hupe
Tweede lezer: prof. dr. S. Van de Walle

Voorwoord

“Bloed, zweet en tranen”, “ik ben blij dat het voorbij is”, zo kunnen we nog wel even doorgaan. Na alle horrorverhalen over de masterscriptie, raakte ik ook bijna in paniek. Bijna, want stiekem had ik er heel veel zin in. Na de generale repetitie voor de bachelorscriptie, durfde ik dit ook wel aan. Ik werd juist blij van het onderzoeken, ik werd blij van elke keer een stukje verder komen. Ik denk dat ik het eerder jammer vind dat het nu voorbij is, zeker omdat ik hier een heel boekwerk van had kunnen schrijven. Nog de laatste week van mijn onderzoek was ik aan het overwegen om nog andere indicatoren mee te nemen, maar soms moet je keuzes maken.

Ik heb het traject als één grote leerschool gezien. Bij het Ministerie van Financiën kreeg ik ook praktijkervaring, waar ik iedereen van DG-Belastingen ontzettend dankbaar voor ben. Wanneer ik vragen had kon ik bij iedereen terecht. Dit geldt overigens voor de hele Belastingdienst. Iedereen was ontzettend behulpzaam met het aanleveren van materiaal, maar ook voor korte gesprekken. Mijn speciale dank gaat daarbij uit aan mijn stagebegeleidster Ineke Aerts, met wie ik bijna wekelijks een gesprek had over mijn voortgang. Dankzij jou heb ik mezelf ook leren ontwikkelen in het team, en heb ik geleerd kritischer te kijken naar mezelf. Ook wil ik Maïke van den Berg bedanken, omdat zij mij op sleeptouw heeft genomen bij het project ‘Slimmer Monitoren’ en ik altijd bij haar terecht kon voor advies en een opbeurend praatje. Uiteraard vergeet ik u niet, Harrie van Rooij, hartelijk dank voor alle gesprekken en alle tijd en energie die u in mij gestoken heeft. Zonder jullie was de tijd op het Ministerie lang niet zo fijn geweest.

Dr. Hupe, hartelijk bedankt voor al uw feedback de afgelopen maanden. Hier heb ik ontzettend veel aan gehad en zonder uw steun en kritische oog was ik niet verder gekomen. Ik heb het als zeer plezierig gevonden dat u mijn scriptiebegeleider was en ik heb veel van u geleerd. Daarnaast wil ik ook de tweede lezer, prof. dr. Van de Walle bedanken. Hartelijk dank voor het lezen en de feedback.

Tenslotte wil ik mijn familie bedanken. Met name mijn geweldige moeder en haar ontzettend lieve man, Piet. Jullie stonden altijd voor me klaar en hebben me altijd in stilte laten werken. Ook al was ik soms niet te genieten, jullie zeiden altijd “*Scriptie gaat voor!*”. Ook jullie kunnen binnenkort gaan genieten van een – hopelijk – rustige vakantie. Ik hou van jullie.

Lieve Frans, *last but not least*, bedankt voor je liefde en je aandacht. Wanneer ik weer eens tegen je aan wilde kletsen over m’n onderzoek luisterde je altijd. Je bent er altijd voor me geweest, hoe zwaar dat soms ook was. Ik laat je nooit meer gaan.

Madeline Isabeau Rolloos

Samenvatting

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt: *“Hoe is het gesteld met de ontwikkeling van de belastingnaleving onder Nederlandse particulieren in de periode van 1994 tot en met 2014 en op welke wijze speelt het streven van de Belastingdienst naar een beter imago door middel van reputatiemanagement daarbij een rol?”*. De Nederlandse Belastingdienst heeft de laatste jaren negatief in het nieuws gestaan over bijvoorbeeld de Toeslagenfraude en de Bulgarenfraude. Uiteraard is er ook veel goed gegaan binnen en buiten de dienst, maar het is de vraag in hoeverre negatief nieuws effect heeft op de mate van belastingnaleving van burgers. Niet alleen het imago kan een effect hebben op de mate van belastingnaleving, wat in dit onderzoek gemeten wordt door verschillende stellingen aan burgers en krantenberichten, maar ook het reputatiemanagement door de Belastingdienst zelf kan hier een rol in spelen. Het is de vraag in hoeverre de Belastingdienst zich actief bezig houdt om een goede reputatie te behouden en/of te verwerven en in hoeverre dit van invloed is op de belastingnaleving van de dienst. De belangrijkste doelstelling van de Belastingdienst is niet voor niets het innen van belastingen en ervoor zorgen dat zoveel mogelijk burgers netjes en op tijd hun belasting betalen.

Voor de gegevensverzameling was verondersteld dat de mate van belastingnaleving gelijk zou lopen met de trend van het imago en het reputatiemanagement. Uit de bronnen kwam naar voren dat de dienst steeds beter is in het managen van hun reputatie, maar dat dit geen effect lijkt te hebben op het imago van de dienst en/of op de mate van belastingnaleving onder burgers. De indicatoren omtrent belastingnaleving laten een negatieve trend zien, de meeste indicatoren eindigen in 2014 lager dan in het beginjaar 1994. Voor het imago, gemeten via de Fiscale Monitor, geldt dit voor drie van de vijf aspecten. Omtrent de kranten, die ook het imago meten, is geen duidelijke trend te ontdekken, wel valt op dat de meerderheid van de berichten negatief is.

Om het voor de lezer zo makkelijk mogelijk te maken zijn de twintig jaar onderverdeeld in vijf categorieën, waarvan de eerste twee de op voorhand voorspelde relatie laten zien; wanneer de belastingnaleving omlaag gaat, geldt dit ook voor het imago. Wanneer de belastingnaleving omhoog gaat, wordt het imago ook als positiever beoordeeld. In de laatste drie perioden is er juist sprake van een omgekeerde relatie; wanneer belastingnaleving daalt, stijgt het imago en andersom.

Het kan zijn dat de verkeerde indicatoren zijn gekozen op het imagoaspect, omdat hierin niet de duidelijke denkbeelden omtrent de Belastingdienst naar voren komen. De onderzochte groep kon wellicht positief antwoorden op de imagovragen uit de Fiscale Monitor, omdat zij voornamelijk ingaan op de werkwijze van de Belastingdienst, maar daarentegen wel negatief staan tegenover de dienst als geheel. Een laatste verklaring is dat mensen eerder ‘bang’ zijn

voor een boete, en hierdoor netjes hun aangifte invullen, maar zich daarbij continu gecontroleerd voelen, wat ervoor kan zorgen dat het imago van de dienst kan dalen.

De belangrijkste aanbevelingen van het onderzoek zijn als volgt: het is waarschijnlijk noodzakelijk om de indicatoren omtrent het imago te verbeteren. Ook is het handig om het daadwerkelijke cijfer van belastingontduiking te weten wanneer je hierop als dienst wilt sturen. En tenslotte is het lastig om resultaten uit het verleden te vergelijken met het verleden wanneer vragen uit vragenlijsten continu herzien worden.

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1: Inleiding.....	8
Probleemstelling	10
Maatschappelijke relevantie.....	11
Wetenschappelijke relevantie	12
HOOFDSTUK 2: Theoretisch kader	14
Belastingnaleving.....	14
Reputatiemanagement	23
Theoretische Brill	28
Operationalisatie.....	30
HOOFDSTUK 3: Methodologische verantwoording	32
Methodologie	32
Steekproefkader	34
Betrouwbaarheid & validiteit.....	35
HOOFDSTUK 4: Resultaten	37
Feitelijke bevindingen	37
Empirische analyse	39
Belastingnaleving	39
Reputatiemanagement.....	45
Imago	52
Vergelijkende analyse	60
Afsluiting	69
HOOFDSTUK 5: Conclusie & discussie	71
Conclusies.....	71
Discussie.....	73
Aanbevelingen	74
Literatuurlijst	76

Hoofdstuk 1

Inleiding

“Belastingontduiking in de ‘schaduwconomie’ kost de VS maar liefst 523 miljard US dollar per jaar.” (SOMO, 2011). Veel landen houden hun *tax gap*, het verschil tussen wat er in theorie aan belastingen opgehaald moet worden en wat de Belastingdienst uiteindelijk binnen krijgt, jaarlijks bij. Zoals gezegd: veel landen houden dit wel bij, maar Nederland behoort daar niet toe. In een uitzending van ZEMBLA eind 2014, komen ambtenaren aan het woord en geven aan dat de schatkist jaarlijks miljarden misloopt door het tasten in het duister wat betreft de *tax gap* en matige controles (ZEMBLA, 2014). Naar aanleiding van deze uitzending heeft de staatssecretaris antwoord gegeven op Kamervragen, waarbij hij aangeeft dat: *“Er intern geen alles omvattende berekening van de gemiste belastingopbrengsten wordt gemaakt.”*. Wel is het CBS benaderd om een macro-economisch onderzoek uit te voeren. Ook heeft de Nederlandse Belastingdienst met een aantal EU-landen die al ervaring hebben met de schatting van de *tax gap* een workshop gehouden om ervaringen uit te wisselen en te leren van de *best practices* (Wiebes, 2014:4-5).

De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst een omslag gemaakt. Waar eerst voornamelijk harde controles bestonden, wordt de burger nu meer losgelaten en wordt vertrouwd op zijn of haar eerlijkheid. Daarbij moet wel gezegd worden dat niet-compliance burgers en bedrijven de aanpak krijgen die zij verdienen, er wordt nog steeds ingezet op controles en bestraffing (Belastingdienst, 2011). Vooral bij bedrijven is dit een populaire werkwijze, die onder *horizontaal toezicht* valt. Er wordt niet meer vanuit gegaan dat de burger per definitie belasting ontloopt, maar er wordt gecontroleerd op bepaalde risicofactoren (Belastingdienst, 2008).

De belangrijkste doelstelling van de Belastingdienst is: *“Het onderhouden en versterken van de compliance. Compliance is het zoveel mogelijk uit zichzelf nakomen van de regelgeving door belastingplichtigen. Het gaat hierbij om gedrag van zowel burgers als ondernemers.”* (Ministerie van Financiën, 2010:7). Dit betekent dus dat het verkleinen van de *tax gap* wel degelijk belangrijk is, maar het lastig wordt deze te verkleinen wanneer de gegevens niet bijgehouden worden. De Nederlandse overheid heeft een bezuinigingstaak, en door het verkleinen van het aantal belastingontlopers, kan geld binnengehaald worden waar de Belastingdienst recht op heeft. Om die reden is het voorkomen van belastingontduiking een belangrijke opdracht voor de Belastingdienst.

Maar in 2014 werd Nederland neergezet als een waar belastingparadijs voor bedrijven zoals Starbucks, Google en Ikea (RTL Nieuws, 2014). Op die manier verloor de Nederlandse Belastingdienst ook aan geloofwaardigheid. Er bleken afspraken te zijn gemaakt, waar de Nederlandse burger uiteindelijk voor op moest draaien, want het geld moest ergens vandaan

komen (Van Geest, 2013; Banning & Driessen, 2014). Het imago van de dienst verslechterde, aangezien een jaar daarvoor aan het licht kwam dat Bulgaren voor enorme bedragen fraude pleegden met uitkeringen en toeslagen (RTL Nieuws, 2013). Al jaren komen grote zaken aan het licht die de Belastingdienst het schaamrood op de kaken bezorgen; ondanks alle opsporingen die wel hun effect hebben gehad. Voor elk negatief item, moeten meerdere positieve aspecten in de plaats komen. Deze negatieve publiciteit is niet goed voor de reputatie van de dienst omdat ze hun geloofwaardigheid verliezen, maar ook hun daadkracht. Mensen zullen minder snel geloven dat ze gepakt worden wanneer zij belasting ontduiken, wat het probleem groter maakt.

Steeds meer aandacht wordt gegeven aan het managen van imago en reputatie. Vanuit de bedrijfskunde is dit fenomeen ook overgewaaid naar de publieke sector. Strategieën en tactieken vanuit het bedrijfsleven hebben ervoor gezorgd dat bedrijven meer winst maakten en meer loyaliteit verkregen van klanten (Fombrun & Van Riel, 2004). Differentiatie van producten wordt steeds lastiger, wat een sterk bedrijfsimago noodzakelijk maakt (Temporal, 2015:9). Mensen kopen niet per se de producten, maar kopen het merk. Maar deze technieken werken ook goed voor de publieke sector, zeker nu er gekampt wordt met een legitimiteitscrisis waar de hele overheid mee te maken heeft. Men staat steeds negatiever tegenover de publieke organisaties en zij verliezen aan betekenis (Ringeling, 2004). Volgens Brenninkmeijer is de burger voor veel overheidsdiensten een nummertje geworden. De onderlinge relatie tussen overheid en burger staat onder spanning omdat veel wetgeving is gebaseerd op wantrouwen van de overheid in de burger (Binnenlands Bestuur, 2012). Om die reden wordt ingezet op nieuwe strategieën om op die manier het imago te verbeteren. Overheidsorganisaties worden als logge, bureaucratische machines gezien die ver afstaan van de burger. Omdat de Belastingdienst het geld int van de mensen, kan dit juist bij deze dienst nog erger gevonden worden. Niet alleen dit heeft effect, maar ook de slechte publiciteit van de afgelopen jaren kan hier een effect op hebben (gehad). De Bulgarenfraude en de Toeslagenfraude hebben het imago van de Belastingdienst zeker geen goed gedaan. De Belastingdienst staat vooral bekend vanwege de taak om belasting te heffen. Wanneer het imago van de Belastingdienst positiever is, zou het wellicht kunnen dat er minder belastingontduiking plaats vindt. Ook zou door middel van campagnes aandacht gegeven kunnen worden aan de precieze taak van de Belastingdienst, wat het imago wellicht verbetert.

Eén ding is duidelijk, om te kunnen rekenen op de steun van de burger, moet het vertrouwen in de organisatie omhoog, wat voor een deel gebeurt wanneer de perceptie van de Belastingdienst positiever wordt. De Belastingdienst probeert dit al voor een groot deel, bijvoorbeeld door Postbus51-spotjes in te zetten met de slogan “leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker”.

Probleemstelling

In deze paragraaf wordt toegelicht wat in dit onderzoek aan bod komt. Zoals in de inleiding al naar voren is gekomen, speelt het imago van organisaties een belangrijke rol. Anders dan bij een bedrijf kan men er niet voor kiezen om geen producten meer te kopen, omdat men gebruik moet blijven maken van de diensten en eisen van de Belastingdienst. Zeker omdat de Belastingdienst iets nodig heeft van de burger, namelijk belastinginkomsten, is het van belang om de relatie met de burger goed te houden zodat gerekend kan worden op een hogere mate van belastingnaleving.

Doelstelling

De Belastingdienst is de laatste jaren niet al te positief in het nieuws geweest, het vertrouwen in de dienst is gedaald, maar tegelijkertijd moeten zij wel zorgen dat de Nederlandse belastingplichtigen netjes hun belasting op tijd betalen. Het is de vraag in hoeverre het reputatiemanagement, het gebruik van communicatiemiddelen door de Belastingdienst naar de burger toe, met het doel om het imago te verbeteren, hieraan bij kan dragen. Het doel van het onderzoek is dan ook in kaart brengen of er een relatie bestaat tussen reputatiemanagement enerzijds en belastingnaleving anderzijds. Dit wordt gedaan door bronnen over twintig jaar heen van de Belastingdienst te bekijken, zoals de campagne filmpjes, een vragenlijst van de Belastingdienst en Beheersverslagen. Ook worden krantenberichten geanalyseerd.

Vraagstelling

Hoofdvraag

Hoe is het gesteld met de ontwikkeling van de belastingnaleving onder Nederlandse particulieren in de periode van 1994 tot en met 2014 en op welke wijze speelt het streven van de Belastingdienst naar een beter imago door middel van reputatiemanagement daarbij een rol?

Deelvragen

1. Welke factoren zorgen voor belastingnaleving?
2. Welke vormen van reputatiemanagement bestaan er?
3. Wat is het imago van de Belastingdienst in de afgelopen twintig jaar geweest?
4. Hoe is de ontwikkeling van belastingnaleving in de afgelopen twintig jaar geweest?
5. In hoeverre bestaat er een relatie tussen belastingnaleving enerzijds en reputatiemanagement en imago anderzijds?

Maatschappelijke relevantie

Zoals al gezegd, moet een overheid legitimiteit hebben om te kunnen besturen. Zonder legitimiteit is er ook geen steun voor de beslissingen die de overheid neemt, wat zorgt dat de ontevredenheid onder burgers toeneemt. Wanneer het imago van de overheid verbetert, nemen ook de positieve associaties met de overheid toe. Door te investeren in technieken van reputatiemanagement, kunnen de negatieve beelden beheerst worden en kan hierop ingespeeld worden (Temporal, 2015:11).

De overheid heeft een aantal publicaties uitgebracht over hoe zij door middel van communicatie kan zorgen voor een betere naleving van de wetten. Het is dus een groot probleem van de overheid. De Rijksoverheid wil er alles aan doen om het gedrag van niet-compliance burgers te veranderen zodat zij de wetten naleven en doen wat het juiste is. Het ontlopen van belasting kost de staat geld, maar aan de andere kant heeft de overheid ook niet de mankracht om iedere belastingplichtige te controleren.

Wel moet gezegd worden dat het imago van de overheid als geheel iets anders is dan het imago van de Belastingdienst. De Belastingdienst maakt onderdeel uit van de overheid. Mensen denken bij de overheid aan Ministeries, gemeenten, maar ook aan uitvoeringsorganisaties zoals het UWV en de Belastingdienst. De overheid bevat dus veel organisaties, wat het voor de burger soms lastig maakt om een verschil te zien tussen de organisaties. Wanneer men kijkt naar het openbaar bestuur, komen de zelfstandige bestuursorganen er ook nog eens bij. Wanneer tenslotte naar de publieke sector wordt gekeken, komen daar ook nog eens alle private instellingen met een publieke taak bij (Bekkers, 2012). Al deze woorden worden door elkaar gebruikt zonder dat de betekenis behouden blijft, waardoor het voor de burger niet meer duidelijk is wat bijvoorbeeld onder de overheid valt.

Ondanks de verschillende definities, is voor de burger wel helder dat de Belastingdienst bij de overheid hoort. Ook is voor burgers duidelijk dat de belangrijkste taken van de Belastingdienst het innen van belastingen is, maar ook het uitkeren van toeslagen. In dit onderzoek wordt geen vergelijking gemaakt tussen de overheid als geheel en de Belastingdienst, maar wordt alleen gekeken naar Belastingen als onderdeel van de gehele Belastingdienst. Om die reden wordt alleen gekeken naar de hoofdtaak van Belastingen, het innen van belastingen. Er kunnen dus geen generalisaties getrokken worden over 'de overheid' als geheel.

Wel stipt het onderzoek het belang van reputatie van overheidsorganisaties aan als belangrijke voorwaarde voor hun functioneren, wat in de scriptie bewezen moet worden. Vooral in het bedrijfsleven zijn talloze voorbeelden te bedenken waarbij een negatieve reputatie uiteindelijk zorgde voor het faillissement van een bedrijf. Wanneer een plastisch chirurg in het nieuws is geweest wegens wandaden, zal zijn bedrijf ook minder goed lopen door de negatieve publiciteit. Omgekeerd werkt dit ook voor positieve publiciteit, dan

verkoopt een product juist beter. De overheid is sinds de opkomst van New Public Management steeds meer bedrijfsmatiger gaan werken, waarbij efficiëntie en effectiviteit steeds belangrijker werden. Men moest werken met zo min mogelijk middelen, maar tegelijkertijd wel zoveel mogelijk doelen proberen te halen. De klant kwam steeds meer centraal te staan, terwijl voorheen de klantbehandeling minder belangrijk was (Harmsen, 2014). Ondanks dat de overheid op sommige aspecten niet te vergelijken is met een bedrijf, - de overheid streeft het algemeen belang na, en een bedrijf wil voornamelijk winst maken - is deze benadering sinds de jaren zestig van de vorige eeuw populair.

Bedrijven besteden veel aandacht aan hun bedrijfsidentiteit en hun imago naar buiten toe. Ze weten dat ze op die manier meer producten kunnen verkopen, wanneer ze er een goed verhaal aan hangen. Voor de overheid werkt dit op een andere manier, hier gaat het niet om het verkopen van producten, maar om legitimiteit (Temporal, 2015). Zoals al gezegd is dit één van de belangrijkste ingrediënten voor een overheidsorganisatie.

Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek staan drie variabelen centraal. Allereerst belastingnaleving, wat sinds de laatste twintig jaar veelvuldig is onderzocht. Het fenomeen bestaat al vanaf dat er belastingen bestonden, wat teruggaat voor de jaartelling van Christus. Maar zoals gezegd wordt er pas sinds kort grootschalig onderzoek verricht naar de motieven om netjes belasting te betalen, maar ook om belasting te ontwijken. Voor dit uitgebreide onderzoek werd er vanuit gegaan dat burgers rationeel dachten en altijd voor belastingontduiking zouden gaan wanneer de pakkans klein zou zijn en de boetes laag zouden zijn (Allingham & Sandmo, 1972). Uit later onderzoek bleek dat er veel meer mensen zijn die de wetten wel naleven dan al die tijd werd gedacht. Mensen zijn dus niet altijd rationeel wanneer het om belasting betalen gaat. Met andere woorden, er moest een andere verklaring zijn voor het ontduiken van belasting en het netjes betalen van belasting (Kirchler, 2008).

In het theoretisch kader zullen de belangrijkste verklaringen voor belastingontduiking, dan wel belastingnaleving gegeven worden. Vrijwel alle auteurs deze dag zien nog steeds de pakkans en de hoogte van de boetes als een belangrijke verklaring voor het wel of niet ontduiken van belasting, maar zij zien dit allang niet meer als enige verklaring. Zo zijn er verklaringen te vinden in persoonlijke en sociale normen, waarbij het van belang is hoe je omgeving er tegenover staat, en hoe groot jij de kans verwacht dat anderen het doen. Wanneer je het gevoel hebt dat je zelf voorgelogen wordt, ga je ook eerder meedoen omdat je anders bang bent om iets te kort te komen.

Er is ontzettend veel onderzoek gedaan naar verklarende factoren, maar in dit onderzoek is gekozen om alleen de meest genoemde factoren mee te nemen, welke ook terug te vinden zijn in de bronnen van de Belastingdienst.

In het vorige stuk kwam naar voren dat de overheid steeds meer bedrijfskundig wordt aangestuurd, hier komen de andere twee variabelen in naar voren. Hierdoor is de roep om een goed imago dan ook vergroot. Reputatiemanagement, het managen van een goede reputatie, is vooral breed onderzocht in de bedrijfskunde, maar de laatste jaren wint het ook steeds meer aan belang in de publieke sector. Dit onderzoek is in het volgende opzicht vernieuwend, het koppelt drie concepten, belastingnaleving, reputatiemanagement en imago, aan elkaar, die tot op heden nog niet aan elkaar gekoppeld werden. Wel is er onderzoek gedaan naar het effect van communicatie op belastingnaleving (Elffers et al., 2006), wat zich vooral richtte op de informatie over de aangifte. Er is nog geen onderzoek uitgevoerd dat reputatiemanagement koppelt aan belastingnaleving.

Hoofdstuk 2

Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden allereerst de drie variabelen, belastingnaleving, reputatiemanagement en imago, waarvan de laatste twee, toegelicht aan de hand van de belangrijkste auteurs. Hierbij komen modellen en theorieën aan de orde, welke uitmonden in een keuze voor theorie voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk sluit af met een causaal schema waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat onderzocht wordt.

Belastingnaleving

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is de belastingnaleving, wat in het Engels ook wel *tax compliance* genoemd wordt. Vrij vertaald betekent dit dus belastingnaleving en dit begrip hangt nauw samen met beleidsacceptatie. Beleidsacceptatie lijkt op het eerste gezicht een duidelijk concept te zijn, maar er zijn verschillende definities in omloop. Potman (1989:26) benoemt het als: *“De houding (het geheel van cognities en affecten) van een persoon tegenover een beleid, die is gebaseerd op zijn of haar oordeel over het beleid (het bestaan, de vormgeving, inhoud en effecten ervan) in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of posities.”*. Hoogerwerf et al. (1993:10) gebruiken een meer algemene definitie, zij zien het als een positieve of neutrale opvatting, houding en/of gedraging van een direct of indirect bij het beleid betrokken persoon of groepering ten aanzien van de inhoud van het beleid. Het verschil in beide definities zit hem vooral in het feit dat Potman beleidsacceptatie als een losstaand begrip ziet, terwijl Hoogerwerf et al. het koppelen aan legitimiteit, gezag en steun. Volgens hen hebben deze begrippen veel overeenkomsten. Arentsen ziet beleidsacceptatie als de mate waarin beleid als juist wordt beschouwd en wordt aanvaard door de samenleving (1998:139). Dit impliceert, wat overeenkomt met de definitie van Hoogerwerf et al., dat een beleidsvoerder of een organisatie over een legitieme gezagsbasis moet beschikken om beleid te kunnen en te mogen voeren.

Betekenis

Beleidsacceptatie is een breder begrip dan de belastingnaleving omdat beleidsacceptatie op elk beleid toepasbaar is en belastingnaleving niet. Het eerste waar men aan denkt bij belastingontduiking is fraude, wat met voorbedachten rade wordt gedaan, maar ook het niet nakomen van verplichtingen door onwetendheid of nonchalance vallen ook onder niet-naleving (Van Arendonk, 1989:7). Het gaat dus om het niet schikken naar belastingregels, zowel opzettelijk als niet-opzettelijk (Kinsey, 1989:95). Gribnau stelt dat de Belastingdienst moet investeren in voldoende draagvlak van zijn handelen, zodat de naleving verhoogd wordt omdat de legitimiteit omhoog gaat (2008:1328).

Rationele burger?

Het onderzoek naar belastingfraude loopt al enkele decennia en belastingontduiking is een fenomeen dat voorkomt in alle samenlevingen van alle tijden. Het wetenschappelijke onderzoek stamt uit 1968, met het *economics-of-crime* model van Becker. Dat model was algemeen, maar in 1972 werd het toegepast op belastingnaleving door Allingham en Sandmo. Zij geven aan dat belastingdeclaratie een onzekere beslissing is omdat het niet melden van iemands gehele inkomen aan de belastingdiensten niet automatisch een reactie ontlokt in de vorm van een boete. De belastingbetaler heeft de keuze tussen twee strategieën; hij kan zijn daadwerkelijke inkomen opgeven of hij kan minder opgeven dan hij verdient. Wanneer hij de laatste strategie kiest en hij niet onderzocht wordt door de belastingdienst, is hij beter af. Wanneer hij wel wordt onderzocht, is hij slechter af (Allingham&Sandmo, 1972:324). De burger is in deze theorie rationeel en zal kiezen voor de oplossing die de meeste winst of het minste verlies opbrengt. Een tweede onderzoek dat zich richt op belastingnaleving is van Srinivasan, die ongeveer dezelfde tijd verscheen als het vorige artikel, zonder dat de schrijvers van elkaars onderzoek wisten. Ook dit onderzoek is vanuit economisch oogpunt geschreven, waarbij de pakkans en straffen centraal staan (Srinivasan, 1973:346).

Opvallend is dat de meeste mensen hun belasting blijven betalen, ondanks dat de economische theorieën er vanuit gaan dat mensen rationeel handelen en voor het meeste economische gewin gaan. De pak- en straffkans is in vergelijking zo klein, dat de meeste mensen belasting zouden moeten ontduiken volgens de theorie (Alm et al., 1992:22). Dit is absoluut niet het geval, en één mogelijke verklaring ligt in de dreiging van opsporing en bestraffing (Alm et al., 1992:21). Wanneer er te weinig controle van aangiften en toeslagen plaats vindt, betekent dit ook een lagere pakkans (Gribnau, 2008:1327). Hupe (2003:85) stelt dat er mogelijk drie factoren zijn die zorgen voor een positieve belastingmoraal, waarvan de perceptie van een grote pakkans er één is. Daarnaast noemt hij een calculerende opvatting, wat inhoudt dat de buurman verplicht is om zijn belasting te betalen, en een grote onbekendheid met het bedrag dat aan belasting betaald wordt als mogelijke factoren die samenhangen met de belastingmoraal.

Zoals al aangegeven, werd lang uitgegaan van het klassieke model van belastingnaleving waarbij controles en bestraffing centraal staan, maar er zijn volgens Kirchler twee belangrijke redenen waarom zij niet het gewenste effect bewerkstelligen. Allereerst moet de assumptie dat burgers rationeel zijn, in twijfel worden getrokken (Kirchler, 2007:116). De meeste burgers betalen immers netjes hun belasting (Alm et al., 1992:21; Gribnau, 2008:1327). Ten tweede hebben belastingplichtigen vaak geen idee van de exacte hoeveelheid van belastingcontroles of de hoeveelheid uitgeschreven boetes. In verschillende onderzoeken komt juist naar voren dat belastingplichtigen de kans op controles veel hoger inschatten dan daadwerkelijk het geval is (Elffers et al., 1989:204).

Volgens Gribnau wordt het effect van pakkans overgewaardeerd, wanneer de pakkans kleiner wordt, zal de naleving niet ineens minder worden. Voor de gemiddelde burger is vertrouwen in de Belastingdienst veel belangrijker dan eventuele sancties (2008:1327). Voor de burger is het belangrijker dat zij zich gerespecteerd voelen en rechtvaardig behandeld worden, maar tegelijkertijd zijn opsporing en bestraffing wel degelijk noodzakelijk. Wanneer er geen controle plaats vindt, heeft de burger niet het idee dat de Belastingdienst zijn taken serieus neemt, de burger wil het idee hebben dat andere burgers ook eerlijk bijdragen. Wanneer zij dit gevoel niet hebben, neemt de niet-naleving toe (Alm&Torgler, 2012:31; Gribnau, 2008:1334). De controle en bestraffing moet dus niet afgeschaft worden, ondanks de 'tegenvallende' resultaten.

Nieuwe bevindingen

Sinds enige tijd wordt de belastingbetaler niet meer als een potentiële crimineel gezien, maar als een potentiële klant, van wie het gedrag afhangt van zijn of haar morele waarden. Deze nieuwe benadering suggereert volgens Alm en Torgler dat er meerdere, toegevoegde paradigma's bestaan voor belastingnaleving dan uit eerdere analyses bleek. Drie zeer verschillende administratieve paradigma's kunnen gevolgd worden in het bevorderen van belastingnaleving, elke met zeer verschillende implicaties voor het gedrag. Onder het eerste paradigma – het traditionele “*enforcement*” paradigma – worden belastingbetalers gezien en behandeld als potentiële criminelen, en de nadruk ligt alleen op het onderdrukken van illegaal gedrag door frequente controles en strenge straffen. Dit is het conventionele paradigma door de geschiedenis heen en past goed bij het economische model van belastingontduiking van Beck. Om de naleving te verhogen, moet er meer opsporing en bestraffing komen. Het beste is om de registratie, de controles en incasso's te verbeteren (Alm&Torgler, 2012:28-29). Een tweede paradigma herkent de rol van dwang, maar ziet ook een rol voor de belastingdienst als een facilitator en een aanbieder van diensten naar de burger. Het “*service*” paradigma ziet het belang van klantgerichte diensten in belastingnaleving. Wanneer de belastingdiensten klantvriendelijker worden, zal de naleving hoger zijn. De belastingplichtige moet meer behandeld worden als een klant dan als een potentiële crimineel (Alm&Torgler, 2012:28+30). Het derde paradigma laat het belang van ethiek zien in het betalen van belasting. Dit wordt door Alm en Torgler het “*trust*” paradigma genoemd, omdat het gaat over de rol van moraliteit, sociale normen en andere gedragsfactoren in de nalevingbeslissing. In dit paradigma wordt verondersteld dat de belastingnaleving hoger wordt, naarmate meer belang wordt gehecht aan de ethiek. Een goede strategie zou daarvoor zijn om de gepercipieerde ongelijkheden te verminderen, of door massamedia te gebruiken om te laten zien dat belasting betalen een ethische vorm van gedrag is (Alm&Torgler, 2012:29+31).

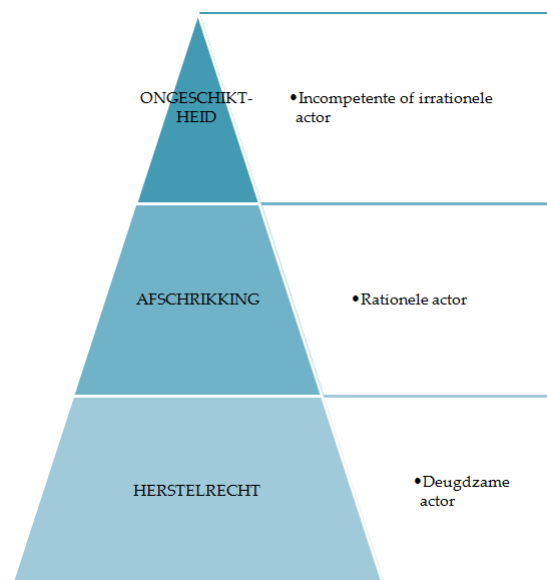
Er is veel onderzoek verricht naar sociale normen van belastingnaleving. Een sociale norm is proces-georiënteerd, anders dan de outcome-oriëntatie van individuele rationaliteit. Een sociale norm representeert daarom een patroon van gedrag dat op een gelijke manier gezien

wordt door anderen en blijft voortbestaan door sociale goedkeuring of afkeuring (Alm&Torgler, 2012:9). Ze dragen uit of iemand de verwachting heeft dat zijn of haar gedrag overeenstemt met hetgeen anderen goedkeuren. Het zijn overtuigingen die naar anderen uitgedragen worden (Wenzel, 2003:214). Wanneer anderen het goedkeuren dat je belastingfraude pleegt, ben je ook sneller geneigd om dit te doen (Kirchler, 2007:65).

Naast sociale normen bestaan er ook persoonlijke normen. Persoonlijke normen worden, anders dan sociale normen, privé gehouden en zijn ethische en morele overtuigingen (Wenzel, 2003:214). Er wordt verondersteld dat de belastingethiek van iemand gerelateerd is aan persoonlijkheidsfactoren, zoals egoïsme, normafhankelijkheid en waarden (Kirchler, 2007:59). Eerlijkheid is bijvoorbeeld één van de factoren die een grote invloed heeft op belastingnaleving. Ook een sterk religieus geloof en moreel bewustzijn, hebben hier invloed op (Kirchler, 2007:62). Al in de jaren zeventig werd verondersteld dat niet-economische factoren, zoals normen, een significant effect zouden hebben op belastingnaleving, wat na nader onderzoek ook zo bleek te zijn.

De andere belangrijke auteur op het gebied van belastingnaleving is Braithwaite. De focus van deze auteur ligt op een piramide, die hierna toegelicht zal worden. Het is belangrijk te onthouden dat de veronderstellingen altijd onderaf de piramide aangevlogen moeten worden (Braithwaite, 2006:887). De piramide bedekt de zwaktes van de ene theorie met de sterke kanten van de andere. Wanneer regulering gezien wordt als legitiem, is naleving met de wet ook hoger. Het basisidee van responsieve regulatie is dat overheden responsief moeten zijn op het gedrag van mensen dat ze proberen te beïnvloeden op een interventionistische manier of juist niet (Braithwaite, 2006:886). De regulerende piramide is het meest kenmerkende voor deze theorie. De piramide is een instrument om de puzzel op te lossen wanneer er voor straffen en wanneer er voor verleiding gekozen moet worden. In onderstaande figuur zijn drie verschillende actoren te zien met de mogelijke benadering die daarbij hoort.

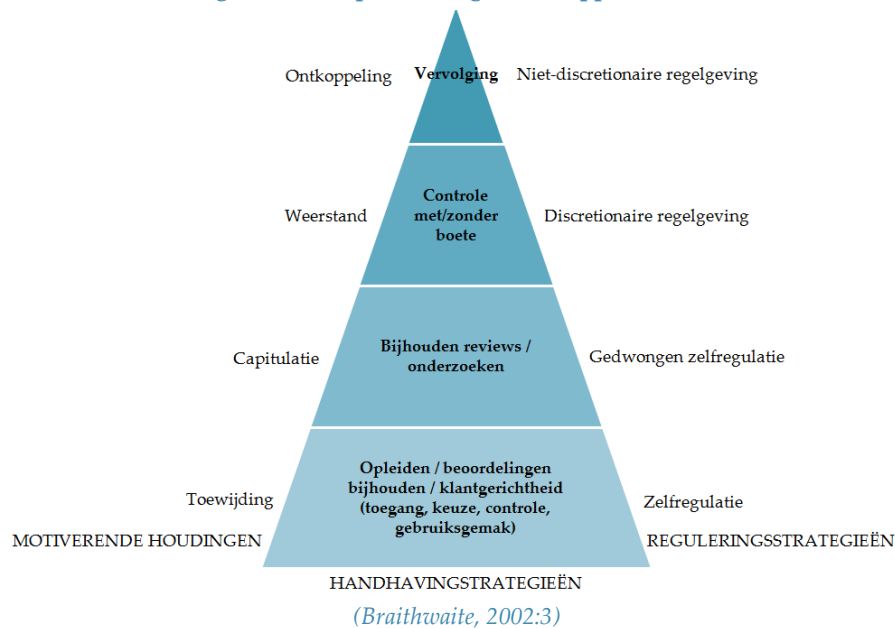
Figuur 2.1: Integratie van herstel-, afschrikkings-, en ongeschiktheidsgerechtigheid



(Braithwaite, 2006:887).

In voorgaand onderzoek van Braithwaite is naar voren gekomen dat belastingnaleving hoger is wanneer een belastingdienst een expliciete handavingspiramide uitdraagt en hier naar handelt (Braithwaite&Braithwaite, 2000a:4). In 1990 begon de Australische belastingdienst met het hervormen van de dienst om te zorgen voor meer vrijwillige belastingnaleving (Braithwaite, 2002a:1-3). Om van koers te veranderen, was het nodig om meer eerlijkheid en redelijkheid te tonen naar degenen die coöpereerden en dwangcapaciteiten te richten op die personen die de vereisten negeerden. De belastingdienst maakte onder andere gebruik van de theoretische inzichten van Braithwaite. In onderstaande figuur is te zien hoe de piramide van de Australische belastingdienst werd gevormd.

Figuur 2.2: Responsive regulation approach



In het linker gedeelte zijn de motiverende houdingen te zien. Motiverende houdingen kunnen worden opgevat als een bepaalde autoriteit, wat de sociale afstand van die autoriteit laat zien (Kirchler, 2007:96). Autoriteiten kunnen juridische legitimiteit hebben, maar dat garandeert niet dat zij ook over psychologische legitimiteit beschikken. Individuen en groepen evalueren autoriteiten in termen waar ze voor staan en hoe ze presteren, en uiteindelijk ontwikkelen ze posities in relatie tot de autoriteit. Een psychologisch concept dat gerelateerd is aan positionering is sociale afstand. Sociale afstand geeft aan welke status aan een regulerende autoriteit wordt gegeven (Braithwaite, 2002b:18). De sociale afstand tussen burger en overheid verklaart gedeeltelijk het niet accepteren van overheidsbeleid (Hoogerwerf et al., 1989:33). De gedeelde sets van overtuigingen en houdingen die met anderen gedeeld worden, worden motiverende houdingen genoemd, waarvan Braithwaite er vijf heeft geïdentificeerd die van belang zijn in de context van belastingen (2002b:18). Vier daarvan zijn in de bovenstaande figuur te zien, maar *game playing* komt daar als vijfde bij.

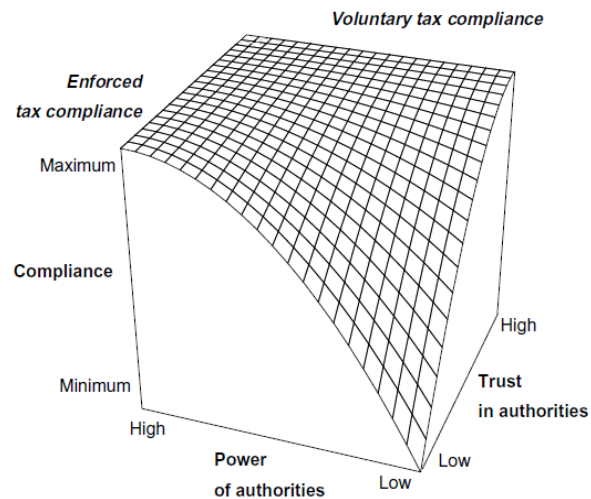
Toewijding reflecteert de wenselijkheid van de belastingdiensten en gevoelens van morele verplichtingen om vanuit het belang van het collectieve te handelen en dat iemand zijn belasting betaalt vanuit goede wil (Braithwaite, 2002b:18; Kirchler, 2007:100). Capitulatie laat

zien dat iemand de belastingdienst accepteert als een legitieme autoriteit en het gevoel heeft dat het een goedaardige macht is, maar naleving lukt niet altijd (Braithwaite, 2002b:18; Kirchler, 2007:100). Weerstand reflecteert twijfel over de intenties van het kantoor om coöperatief en goedaardig te handelen en de personen willen niet naleven (Braithwaite, 2002b:18; Kirchler, 2007:100). De belastingdienst wordt gezien als omslachtig, inflexibel, en bestraffend (Braithwaite&Braithwaite, 2000:8). Vanuit het perspectief van ontkoppeling is er niets dat de dienst kan doen om te zorgen dat mensen wel hun belasting betalen, mensen hebben simpelweg besloten om niet te betalen. De laatste variant, *game playing*, is niet in andere contexten onderzocht. In dit perspectief wordt de wet gezien als iets dat je kan gebruiken om aan te sluiten bij jouw wil in plaats van iets dat gerespecteerd moet worden (Braithwaite, 2002b:19).

Aan de rechterkant zijn strategieën te zien voor het reguleren, waar belastingambtenaren zich in kunnen bevinden. De basis van de piramide laat zelfregulerende activiteiten zien, waarbij naleving makkelijk is. Wanneer sancties stijgen, wordt de zelfregulatie gedwongen, en worden mensen geholpen om belasting te betalen. Wanneer de stijl van betrokkenheid de kant opgaat van *command and control*, wordt er geprobeerd om mensen af te schrikken door controles of wordt gebruik gemaakt van de volle kracht van de wet (Braithwaite&Braithwaite, 2000:9; Kirchler, 2007:100). Wanneer je de piramide op gaat, stijgen ook de hoogtes van de sancties. Eerst moet er onderaf worden begonnen met de strategieën, pas wanneer dit niet lukt, ga je steeds een stap hoger. Welke vorm van regulering gebruikt wordt, hangt af van de houding die de burger heeft (Kirchler, 2007:99).

De manier waarop de belastingorganisatie omgaat met de burgers is van cruciaal belang voor de naleving. Er zijn volgens Kirchler twee modellen die toepasbaar zijn op een Belastingdienst. Allereerst zijn er organisaties die hun belastingplichtigen zien als dieven in plaats van cliënten. Hierdoor ontstaat een klimaat waarin de burger zoveel mogelijk gecontroleerd wordt, maar waarbij de burger op elke mogelijke manier de organisatie probeert te vermijden, dit is het klassieke, rationele beeld. Wanneer de organisatie de burgers juist zien als cliënten, is er meer sprake van een coöperatief klimaat en meer vertrouwen (Elffers et al., 2006:3). In het eerste geval moet er dus veel toezicht zijn en hoge boetes, in het tweede geval wordt er vertrouwd op de vrijwillige naleving van de burgers. Daarbij zijn twee factoren die ervoor zorgen voor welke vorm gekozen zal worden, te weten vertrouwen in de autoriteiten en macht van de autoriteiten. Kirchler heeft op basis van verschillende inzichten een raamwerk ontwikkeld, genaamd het *slippery slope framework*.

Figuur 2.3: Slippery slope framework



(Kirchler et al., 2008)

In bovenstaande figuur is het raamwerk te zien, waaruit een aantal aspecten zijn af te leiden. Allereerst kan er gesteld worden dat wanneer vertrouwen in de organisatie laag is, en de macht van diezelfde organisatie zwak is, is de kans groter dat burgers de belastingen proberen te vermijden, waardoor naleving tot een minimum komt (Kirchler et al., 2008:212). Wanneer de macht van de organisatie stijgt, zal ook de mate van naleving toenemen omdat de pakkans groter wordt, wat resulteert in gedwongen naleving. Vrijwillige naleving groeit wanneer het vertrouwen in de organisatie groeit, wanneer er sprake is van weinig macht van de organisatie. Zoals men kan zien, is er grote naleving wanneer er sprake is van veel macht, maar ook van veel vertrouwen. De redenen voor de hoge naleving verschillen daarentegen. Ook modereren macht en vertrouwen elkaar. Variaties in vertrouwen zijn vooral van belang wanneer de macht zwak is, maar wanneer macht op zijn hoogste punt is, maakt het vertrouwen niet meer uit omdat de autoriteiten zorgen voor maximale naleving. Steeds meer verzwaring van de sancties zorgt ook voor wantrouwen onder de burgers omdat zij behandeld worden als criminelen (Gribnau&Van Steenberghe, 2014:89). Aan de andere kant geldt wel dat het vertrouwen ook vermindert wanneer de regels niet gecontroleerd en gehandhaafd worden (Ringeling, 2004:162). Variaties in macht hebben dezelfde werking als variaties in vertrouwen, deze gelden het meest wanneer vertrouwen laag is, maar wanneer vertrouwen het hoogste punt heeft bereikt, betalen burgers sowieso (Kirchler et al., 2008:213).

Een belangrijk aspect, wat niet terug te zien is in het model, is het gevoel van rechtvaardigheid. Veel auteurs benadrukken het gevoel van rechtvaardigheid als een belangrijk effect op belastingnaleving. De driedeling die steeds terugkomt is die van Tyler en Smith (1998). Zij onderscheiden distributieve, procedurele, en retributieve rechtvaardigheid. Ook hebben zij verschillen aangeduid voor de verschillende soorten op micro- en macroniveau. Deze indeling is later herzien door Wenzel (2003) en heeft aan populariteit gewonnen omdat het de drie soorten rechtvaardigheid indeelt naar individueel, groeps- en maatschappelijk niveau.

Distributieve rechtvaardigheid, zoals te zien in tabel 2.1, refereert naar de uitruil van bronnen, zowel kosten als baten. Het gaat vooral om de perceptie van belastingplichtigen over de balans van hun kosten relatief naar hun baten, en ook wat de bijdrage is van anderen. Wanneer iemand het idee heeft dat zijn belastingdruk hoger is dan die van gelijkgestemden, zal de kans tot niet-naleving groter zijn, maar ook moeten de burgers de uitgaven van de overheid legitimeren (Elffers, 2006; Kirchler, 2007; Kirchler et al., 2008; Tyler&Smith, 1998; Tyler, 2006; Wenzel, 2003).

Tabel 2.1: Distributieve rechtvaardigheid in belastingen

	Individueel niveau	Groepsniveau	Maatschappelijk niveau
Belastingdruk	Persoonlijke belastingdruk; vergeleken met anderen; andere tijden; iemands relatieve inkomen	Belastingdruk van de groep; vergeleken met andere groepen; andere tijden; het relatieve inkomen	Belastingniveau; distributie; progressiviteit
Fiscale voordelen	Persoonlijke voordelen in vergelijking met anderen; andere tijden; iemands relatieve belastingen	Voordelen van de groep vergeleken met andere groepen; andere tijden; de relatieve belastingen	Niveau van uitgaven; efficiëntie; distributie van verschillend beleid
Ontduikingskansen	Persoonlijke opties vergeleken met anderen; andere tijden	Opties van de groep vergeleken met andere groepen	Niveau; verdeling van kansen

(Wenzel, 2003:49)

De tweede vorm is procedurele rechtvaardigheid en gaat over de gevolgde procedures, zoals uit onderstaande tabel blijkt. Het gaat er vooral om of mensen de gebruikte procedure als eerlijk zien. Neutraliteit van ambtenaren is hierbij belangrijk, maar ook informatie die complexiteit vermindert (Elffers, 2006; Kirchler, 2007; Kirchler et al., 2008; Tyler&Smith, 1998; Tyler, 2006; Wenzel, 2003).

Tabel 2.2: Procedurele rechtvaardigheid in belastingen

	Individueel niveau	Groepsniveau	Maatschappelijk niveau
Interactionele behandeling	Respect voor het individu; consistentie vergeleken met andere individuen	Respect voor de eigen groep; consistentie vergeleken met andere groepen	Rechten voor belastingplichtigen en normen voor dienstverlening
Proces- en besluitvormingscontrole	Stem; controle; consultatie van het individu	Stem; controle; consultatie en representatie van de eigen groep	Consultatie van belastingbetalers in het algemeen; democratische structuren
Informatie en uitleg	Uitleg en rechtvaardigingen voor beslissingen die invloed hebben op het individu	Uitleg en rechtvaardigingen voor beslissingen die de eigen groep betreffen	Transparantie; presentatie in de media
Nalevingskosten	Efficiëntie; service versus kosten voor het individu	Efficiëntie; service versus kosten voor de eigen groep	Administratie- en nalevingskosten; complexiteit van het belastingssysteem

(Wenzel, 2003:55)

De laatste vorm is retributieve rechtvaardigheid, zie daarvoor tabel 2.3, en gaat over de gepastheid van controles en sancties wanneer regels worden geschonden.

Tabel 2.3: Retributieve rechtvaardigheid in belastingen

	Individueel niveau	Groepsniveau	Maatschappelijk niveau
Sancties	Gepastheid van de straf voor de individu (in relatie tot het misdrijf en anderen)	Gepastheid van de straf voor de eigen groep (in relatie tot het misdrijf en anderen)	Zwaarte van de straf; verdeling straffen voor verschillende misdrijven; kwaliteit van straffen
Controles	Stijfheid of onbedachtzaamheid van controle voor een individueel geval	Stijfheid of onbedachtzaamheid van controles voor de eigen groep	Stijfheid of onbedachtzaamheid van controles in het algemeen

(Wenzel, 2003:58)

Mensen willen dus niet alleen hun eigen belangen realiseren, maar zij willen vooral rechtvaardig en eerlijk behandeld worden (Wenzel, 2002:44). Belastingplichtigen reageren op de manier hoe zij behandeld worden, dus wanneer zij meer vertrouwen in de dienst hebben, onpartijdig behandeld worden en zich gerespecteerd voelen, zullen zij eerder bereid zijn tot naleving (Gribnau, 2008:1328). Twee veronderstellingen zijn leidend bij de Nederlandse Belastingdienst; aan de ene kant is zichtbaar toezicht nodig om de bereidheid tot naleving te behouden, maar aan de andere kant zijn burgers wel degelijk (tot op zekere hoogte) te vertrouwen (Gribnau&Van Steenberg, 2014:90).

Enkele onderzoekers hebben verondersteld dat belastingontduiking voor een deel verklaard kan worden door ontevredenheid met het belastingsysteem. Twee variabelen duiden dit aan, allereerst de ontevredenheid met de belastinginstanties. Hierbij gaat het vooral over de behandeling door de dienst. De tweede variabele is de begrijpelijkheid van informatie en regels (Elffers et al., 1989:193). Wanneer men het systeem niet begrijpt, zorgt dit voor wantrouwen, en wanneer het vertrouwen laag is, is er ook lagere belastingnaleving (Kirchler, 2007:35).

Kinsey (1989:116) heeft drie bronnen van informatie geïdentificeerd die gebruikt worden door burgers om zich een beeld te vormen over de Belastingdienst en belastingheffing. De eerste bron is de wijze waarop de Belastingdienst zich manifesteert in de media, de media hebben een sterk effect bij de meningsvorming van het publiek, waarbij het aantal keer dat het verhaal verteld is, een groot effect heeft op het belang van het verhaal (Fombrun & Van Riel, 2004:16). De laatste decennia is het vertrouwen in de overheid gedaald, er bestaan minder positieve berichten over overheidsactiviteiten dan twintig of dertig jaar geleden. Ook doet wetsovertreding zich vaker voor dan vroeger, waardoor ook een kloof tussen samenleving en overheid ontstaat. De publieke opinie is een belangrijke legitimatiegrond van het overheidsoptreden, omdat het vertrouwen in de overheid daarin naar voren komt (Ringeling, 2004:52). De tweede bron gaat over verhalen van anderen uit de directe omgeving. En de laatste bron gaat over direct contact met (ambtenaren van) de

Belastingdienst, dit komt overeen met één van de variabelen die Elffers et al. hebben opgesteld.

Er wordt veelal gesuggereerd om de oplossing te zoeken in de wijze waarop de Belastingdienst omgaat met de belastingplichtige. De Belastingdienst moet meer behulpzaam zijn, correcte behandelingen doorvoeren en begrijpelijke informatie verstrekken (Ministerie van Financiën, 1994:54). Een goede dienstverlening door de Belastingdienst hoort een vanzelfsprekendheid te zijn, zeker door de veronderstelde relatie tussen naleving en dienstverlening (Elffers et al., 1989).

Reputatiemanagement

Er bestaat algemene instemming onder academici en wetenschappers dat de manier waarop het publiek een organisatie ziet, cruciaal is in het vaststellen van zijn succes (Berens & Van Riel, 2004:161). Het meeste onderzoek naar imago en reputatie heeft zich gericht op de private sector. Lange tijd was het lastig om verschillende theorieën en modellen om te bouwen naar de publieke sector, aangezien hier vrijwel geen aandacht voor bestond. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de publieke sector zich steeds meer bezig gehouden met de manier waarop 'politieke communicatie' de interne wereld van publieke organisaties vormt, net als de wereld daar buiten. Sinds de jaren tachtig brachten privatisering en uitbesteding kosten-batenanalyses naar de voorgrond in publieke organisaties. De legitimiteit en de bestaansgrond van publieke organisaties gingen afhangen van hun vermogen om de fantasie van hun omgeving vast te houden en kiezers aan te trekken en steun te vinden voor specifieke politieke projecten (Hansen et al., 2001:167). *New Public Management* heeft het private managementdenken en -praktijken geïntroduceerd in de publieke sector door prestatiemetingen en marktwerking (Hansen et al., 2001:169). Wat vooral interessant is aan *New Public Management*, is de manier waarop communicatie wordt meegenomen als een belangrijk kenmerk van publiek management, anders dan de beperkte rol die communicatie had ten tijde van de "oude" bestuurskunde (Hansen et al., 2001:171).

Betekenis

De vele onderzoeken naar reputatie hebben één ding gemeen, er bestaat algemene instemming onder academici en wetenschappers dat de manier waarop het publiek een bedrijf ziet cruciaal is in het vaststellen van zijn succes. (Berens & Van Riel, 2004:161). Een goede reputatie is een geweldig visitekaartje, klanten worden aangetrokken en het dwingt ons respect af. Daarom geldt vaak dat een goede reputatie stoelt op een sterk product of een sterk merk, maar een merk is niet hetzelfde als een reputatie (Fombrun & Van Riel, 2004:7). Reputatie houdt verband met de verschillende waarderingen die *stakeholders* hebben omtrent de mate waarin een organisatie in staat is om aan de verwachtingen te voldoen (Ibidem:8).

Reputatie hangt samen met communicatie, aangezien de organisatie op die manier de meeste kans heeft om de reputatie te verbeteren. Er zijn verschillende definities van communicatie, die er allemaal op gericht zijn op één of andere manier de reputatie van een organisatie te

verbeteren. Van Riel geeft aan dat het weinig overeenstemming lijkt te vinden in de wetenschappelijke literatuur. Er zijn twee hoofdstromen te herkennen binnen reputatiemanagement: één richt zich vooral op de percepties van externe belangengroepen, terwijl de ander zich richt op de manieren waarop de dominante coalitie sturend probeert op te treden in de manier waarop door externen over de organisatie wordt gesproken (Van Riel, 2001:14). Adverteren, vrije publiciteit, sponsoring en vooral uitstekende producten en dienstverlening zijn belangrijke zaken om een positieve reputatie te verkrijgen (Van Riel, 2001:16). Reputatie wordt gevormd in de hoofden van individuele *stakeholders*, maar wordt begrepen als een collectieve attribuut die een opererende omgeving creëert voor de organisatie (Luoma-aho, 2008:449). Het is het resultaat van betekenisverlening, wat ontstaat uit de interacties tussen een organisatie en diens *stakeholders* (Schoofs & Nelissen, 2008:171). De oplossing voor het verkrijgen van een positieve reputatie is te zoeken in het managen van verwachtingen (Schoofs & Nelissen, 2008:173). Het voeren van een dialoog, iets wat nodig is bij het communiceren van een boodschap, kent vijf kenmerken: wederkerigheid, verwantschap, empathie, betrokkenheid en risico (Kent & Taylor, 2002:24-25; Schoofs & Nelissen, 2008:173).

‘Publiek communicatiemanagement’ heeft drie essentiële componenten in zich: 1) het gaat over *communicatie*, het proces van het meegeven, overbrengen of uitruilen van ideeën, kennis of informatie, hetzij door spraak, schrift of signalen; 2) het gaat over *publieke* communicatie, communicatie binnen de dienst, of tussen de dienst en andere administratieve diensten en departementen; 3) het gaat over *management* van publieke communicatie, deliberatieve, doelgerichte en strategische activiteiten (Yeung, 2005). Politieke communicatie kan volgens Hansen et al. gezien worden als een soort ‘risicomanagement’ wat er vanuit gaat dat proactief identiteits- en imagomanagement cruciaal is voor het overleven van publieke organisaties (2001:169). Bestuurders hebben een obligatie naar het publiek toe door de democratische context waarbinnen zij opereren. Openbare rapportages, externe communicatie en publiciteit om democratische verantwoording te bereiken zijn inherent voor de activiteiten van overheidsdiensten en publieke managers, maar tegelijkertijd ook controversieel (Lee, 2001:101).

Organisatorische communicatie wordt gezien als alle communicatie die gericht is op het vergroten van de reputatie en tevredenheid met de organisatie. Organisatorisch imago is een holistische en een levendige impressie in het bezit van een individu of een bepaalde groep richting een organisatie en is een resultaat van betekenisgeving bij de groep en communicatie door de organisatie van een gefabriceerd en geprojecteerd beeld van zichzelf (Hatch & Schultz, 1997:359). Communicatiemanagement is het systematisch plannen, implementeren, monitoren en revisie van alle kanalen van communicatie binnen een organisatie (Elving et al., 2012:113).

Bedrijfscommunicatie kan volgens Van Riel (2001:5) omschreven worden als het orkesteren van alle instrumenten op het gebied van de organisatie-identiteit om op die manier een positieve reputatie te creëren of te handhaven bij groepen.

Imago & Communicatie

Overheidsdiensten hebben vaak te maken met een zeer negatief imago onder de populatie wat een grote bijdrage levert aan het wantrouwen van burgers in de overheid (Bouckaert et al., 2005:229). De laatste paar decennia hebben wetenschappers gezien dat er drastische verminderingen zijn in publiek vertrouwen in de overheid. Wat overheidsdiensten al voor twee decennia confronteert is een groot gemis van vertrouwen in de overheid. (Heise, 1985:208). Er wordt gesuggereerd dat deze daling een gevolg is van slechte communicatie tussen overheid en haar publiek, waarbij het publiek voelt dat ze niet genoeg geïnformeerd wordt over overheidsacties (Fairbanks et al., 2007:23). Volgens Heise moeten overheden op alle niveaus meer effectief communiceren met het publiek dat zij ten dienste staan. Om dat doel te bereiken moet een alternatief communicatiemodel aangenomen worden, *the public communication model* (Heise, 1985:208). Hierbij zijn vijf vuistregels noodzakelijk: alle mogelijke informatie publiek maken; niet communiceren via de massamedia; faciliteren van accurate, systematische en tijdige feedback op beleidsvraagstukken; opzetten van publieke communicatiekanalen en –bronnen; en verantwoordelijkheid ligt bij topmanagement (Heise, 1985:209).

Maar tegelijkertijd heeft het communicatiegebruik van de overheid om publieke opinie te beïnvloeden gezorgd voor wantrouwen in veel landen. Overheidsdiensten kunnen niet langer vertrouwen op de media om het publiek geïnformeerd te houden over overheidsacties, maar ze moeten nu instrumenten en strategieën ontwikkelen om hun democratische verantwoordelijkheid te vervullen en het publiek geïnformeerd te houden (Fairbanks et al., 2007:24).

In tabel 2.4 zijn vier dominante communicatiestromingen uiteengezet. Het eerste model richt zich op het verkrijgen van aandacht, de inhoud staat buiten kijf, dit valt ook te scharen onder 'voorlichting' (Van Ruler, 2004:7). Succesvolle communicatie is hierbij het hebben van een geïnformeerd publiek. De tweede stroming geloofde dat voorlichting wel kan helpen, maar alleen wanneer de publieke meningsvorming in een bepaalde richting wordt gestuurd. Het was een succes wanneer je een overtuigd publiek had (Van Ruler, 2004:8). De relationele stroming liet in de jaren negentig blijken dat het tweede model te beperkt was. Sindsdien ging het niet langer om communicatie op grond van (gevormd) beleid, maar om beleid op grond van communicatie. Het verkrijgen van consensus is het belangrijkste, want hierdoor worden conflicten vermeden en wordt samenwerking verzekerd (Van Ruler, 2004:9). De laatste stroming legt de nadruk op communicatie tijdens de beleidsvorming, hierbij gaat het niet om partijen die met elkaar onderhandelen, maar om de communicatieprocessen (Van Ruler, 2003).

Tabel 2.4: Dominante stromingen in het denken over strategische communicatie

Benadering	Informationeel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
Kernprobleem	Ruis / barrières in overdracht / betrouwbaarheid	Conceptuele filters / percepties / groepsgedrag	Patronen van gedragingen in interacties	Legitimatie van organisatiestandpunt en in publieke opinie
Focus in theorie	Informatiemiddelen en begrijpelijkheid	Effecten van middelen op doelgroepen	Interactieve besluitvorming	Organisatiecultuur / organisatie-identiteit
Aandacht in praktijk	Voorlichting aan doelgroepen / kanalen keuze	Imagobevordering bij doelgroepen	Interactieve besluitvorming	Identiteit en missie / <i>framedoctoring</i>
Rol professional	Voorlichter	Propagandist	Bemiddelaar	<i>Boardroom editor</i>
Aard beroep	Informatie-management	Imago-management	Relatie-management	Identiteits-management
Relatie organisatie – communicatie	Organisatie → communicatie	Organisatie → communicatie	Communicatie → Organisatie	Communicatie = organisatie

(Van Ruler, 2004:10)

Factoren die een negatieve invloed kunnen hebben op publiek vertrouwen zijn verschillende elementen van de sociaal-politieke atmosfeer, zoals de media, het economische klimaat, de participatieve cultuur en de percepties en verwachtingen van het publiek omtrent de overheid (Im et al., 2012). Wanneer de efficiëntie waarin een overheid zijn beleid implementeert wordt geëvalueerd, representeert vertrouwen in de overheid een zeer belangrijke factor door het feit dat democratische systemen afhankelijk zijn van de steun van burgers om effectief te opereren, net als het afwenden van politieke apathie (Im et al., 2012). Wanneer de dienstverlening van goede kwaliteit is, zal dit leiden tot grotere tevredenheid onder de gebruikers, wat op zijn beurt leidt tot meer vertrouwen in de overheid (Van de Walle et al., 2001:10).

Media

Zoals al naar voren is gekomen, speelt de media een belangrijke rol in het imago van een organisatie. Burgers ontvangen het meeste van hun informatie over politiek via de media, en de media voorziet de overheid ook met een beeld over hoe hun beleid werkt. Het belangrijkste kanaal voor externe communicatie door overheidsdiensten is via nieuwsmedia (Lee, 2001:102; Soroka, 2003:28). Maar de media is steeds meer cynisch en sensatiebelust, waarbij ze focussen op schandalen en opinies, ten koste van feiten en de positieve resultaten van beleid. Als de media de politieke en de beleidsagenda bepalen, kan dit komen omdat overheden falen om hun eigen agenda's te communiceren. De toon van mediadekking over de overheid is verschoven van het traditionele *adversarial* (hoor en wederhoor) model naar één van cynisme. Gezond scepticisme is vervangen door automatische negativiteit (Lee, 2000:454). De massamedia is ook één van de meest effectieve manieren geworden van het communiceren van ideeën, het verspreiden van informatie, en het onderwijzen van het publiek over beleidszaken (Lee, 2000:456). Overheden moeten zich realiseren dat zijzelf de

hoofdverantwoordelijkheid hebben voor het voorzien in accurate informatie over wat er beleidsmatig gebeurt (Hansen et al., 2001:174).

Organisaties in de publieke sector hebben te maken met een hoger niveau van controle door de media (Liu & Horsley, 2007:379). Een andere beperking is het gebrek aan belang dat gehecht wordt aan communicatie door het management (Liu & Horsley, 2007:380). Publieke perceptie kan overheidscommunicatie ook onderwaarden (Liu & Horsley, 2007:380). De media hebben een sterk effect bij de meningsvorming van de burger over gebeurtenissen. De mate waarin een boodschap door media wordt herhaald, laat ook het belang van een bepaalde boodschap zien (Fombrun & Van Riel, 2004:16). Het nieuws is meer gepersonaliseerd en individuen zijn belangrijker geworden. De politiek is ook meer theatraal en dramatisch geworden (Eshuis & Klijn, 2012:91).

Negatieve emoties, slechte ouders, en slechte feedback hebben meer impact dan goede, en negatieve informatie wordt diepgaander verwerkt dan positieve. Vrijwel geen enkele uitzondering kan worden gevonden. Deze bevindingen suggereren dat slecht sterker is dan goed. Gebeurtenissen die negatief zijn, hebben een grotere impact op een individu dan positieve gebeurtenissen van hetzelfde type. Dit is waarschijnlijk het meest waar in het veld van impressiemanagement, waarbij het positief-negatief asymmetrie effect steeds bevestigd is (Baumeister et al., 2001:323). Het negativiteitseffect kan gedefinieerd worden als een grotere impact op negatieve dan op even intense positieve stimuli over een subject (Peeters & Czapinski, 1990:33). Negatieve informatie heeft een grotere impact op impressies dan positieve informatie, onder een veelheid situaties. Veel werk suggereert dat impressies gevormd worden door middel van verwachtingen of een referentiepunt. Een aanzienlijke hoeveelheid suggereert dat nieuws meer negatief is dan positief (Soroka, 2006:373).

De hypothese dat positieve evaluaties (steun) voordelig zijn, waarbij negatieve evaluaties (kritiek) nadelig zijn voor een partij of politici wordt gesteund door tientallen empirische studies (Klijnnijenhuis et al., 2007:368). Nieuws over succes van een politieke partij zal de kans verhogen om op die partij te stemmen, nieuws over falen zal die kans juist verkleinen (Klijnnijenhuis et al., 2007:369).

De kans is groot dat de berichtgeving in de media met een positieve toon de reputatie verbetert, of zal leiden tot een hoger relatief rendement op het gemiddeld vermogen (Meijer & Kleinnijenhuis, 2006:342). De reputatie van een organisatie zal beter worden, hoe meer het gesteund wordt in het nieuws door een andere actor, en zal verslechteren wanneer het bekritiseerd wordt door een andere actor (Meijer & Klijnnijenhuis, 2006:343).

De publieke verwachtingen zijn omhoog gegaan, mensen zijn mondiger, en de media is agressief geworden, wat ten koste gaat van de inhoud en het politieke debat. Dit leidt ertoe dat overheden meer energie en bronnen moeten besteden aan het ontwikkelen van communicatiestrategieën voor hun relaties met de media en het publiek in het algemeen (Hansen et al., 2001:170).

Theoretische Bril

Allereerst is ervoor gekozen om belastingnaleving te zien als iets wat zowel opzettelijk als niet-opzettelijk kan gebeuren, waardoor onwetendheid ook meegenomen wordt. Dit is in overeenstemming met de theorie van Kinsey (1985) en Van Arendonk (1989). De acceptatie van het beleid wordt niet zozeer meegenomen omdat dit lastig te meten is. Er zijn vele vormen van beleidsacceptatie, die ook op verschillende manieren gemeten worden. In dit onderzoek wordt belastingnaleving gezien als het netjes en op tijd betalen van de belasting.

Ondanks een verschuiving van verticaal toezicht naar horizontaal toezicht, waar meer vertrouwen voor de burger is, blijft bestraffing en toezicht ook belangrijk voor de Belastingdienst. Dit omdat Kirchler et al. (2008) ook veronderstellen dat de macht van de organisatie zeer belangrijk is, en dit samenvalt met toezicht en handhaving. Net als Braithwaite wordt verondersteld dat toezicht en handhaving niet te ver moet gaan, wanneer iedereen gecontroleerd wordt, is er geen vertrouwen in de burger wat het horizontaal toezicht afbreekt. Mensen moeten gestraft worden voor hetgeen zij fout hebben gedaan, maar het moet geen politiestaat worden (Braithwaite). Wanneer mensen niet gestraft worden, zal de belastingnaleving lager zijn, maar wanneer er continue controle is, zal het vertrouwen in de dienst verminderen, wat het imago naar beneden haalt. Wanneer het vertrouwen in de organisatie hoog is, wordt verondersteld dat meer mensen hun belasting netjes en op tijd betalen.

De betekenissen die aan reputatie gehangen wordt door verschillende auteurs komen sterk overeen. Het onderscheid zit hem vaak in de verschillende groepen met percepties over de organisatie. In dit onderzoek gaat het om de percepties van burgers, en met name particulieren, omtrent de Belastingdienst. Hierbij worden de twee van de vijf kenmerken meegenomen die Kent en Taylor (2002) en Schoofs en Nelissen (2008) noemen: wederkerigheid en empathie. Het reputatiemanagement van de Belastingdienst is in dit onderzoek gericht op externe groepen, het publiek en met name particulieren. Campagnes die bedoeld zijn voor MKB's worden bijvoorbeeld niet meegenomen. Het gaat voornamelijk of men positief of negatief tegenover de organisatie staat en of burgers het gevoel hebben dat zij gehoord worden door de dienst.

Omdat de media zo'n belangrijke rol spelen in het geheel, is ervoor gekozen om ook mediaberichten te analyseren omdat zij voor een groot deel de publieke opinie vormen, zoals al eerder is verondersteld.

De algemene hypothese van dit onderzoek is dus dat het reputatiemanagement van de Belastingdienst, dat naar alle waarschijnlijkheid leidt tot een beter imago onder burgers, leidt tot een hogere belastingnaleving.



Figuur 2.4: Causaal Schema

Uit het bovenstaande figuur blijkt dat het reputatiemanagement van de Belastingdienst en het imago van invloed zijn op de belastingnaleving. Uiteraard zijn dit niet alle factoren die (wellicht) van invloed zijn op belastingnaleving. Vertrouwen is bijvoorbeeld een factor die van belang is voor de belastingnaleving, maar die in dit onderzoek niet meegenomen wordt. Een andere factor is de hoogte van het belastingtarief dat men betaalt, deze factor is ook van belang op de naleving, maar is eveneens niet meegenomen. Gaandeweg het onderzoek werd er ook meer gelezen over belastingherzieningen, wellicht hebben deze nieuwe regels ook invloed op de mate van belastingnaleving. Specifieke kenmerken van de belastingplichtigen zijn ook niet meegenomen, terwijl dit wellicht wel van invloed kan zijn. Naar aanleiding van het lezen van de krantenberichten, gingen veel van de berichten over technische storingen ten tijde van de aangifteperiode. Behalve in de krantenberichten, is deze factor ook niet meegenomen.

Operationalisatie

Uit het voorgaande volgt het onderstaande operationalisatieschema. Twee oude schema's zijn in de bijlagen toegevoegd. De eerste had heel veel codes in zich, wat het vrijwel onmogelijk maakte om dit allemaal te onderzoeken, ook bleek dat veel cijfers niet in de Fiscale Monitor stonden of alleen een paar jaar. Om die reden zijn deze codes geschrapt en is er een tweede schema gekomen. Ook deze bleek niet voldoende uitgerust met meetbare concepten, waardoor uiteindelijk dit schema is ontwikkeld.

Dit is een vernieuwde versie van het schema, aangezien enkele codes zijn weggefallen omdat zij niet terug te vinden zijn in de Fiscale Monitor of andere bronnen. Dit betreffen twee deelconcepten van rechtvaardigheid, procedurele en distributieve rechtvaardigheid. Ook zijn het toezicht door de Belastingdienst en de beeldvorming over toezicht geschrapt uit het schema. De kosten die gemoeid gaan met het niet betalen van belastingen zijn ook niet per jaar terug te vinden, wat ervoor zorgt dat dit niet te meten is over de jaren heen. De waardering van de Belastingdienst wordt behandeld als een algemeen cijfer dat door de particulieren gegeven is in plaats van te kijken naar allerlei verschillende deelconcepten, omdat deze deelconcepten per jaar anders zijn en dus niet te meten zijn. Het concept vertrouwen is niet terug te vinden in de Fiscale Monitor, waardoor deze ook uit het operationalisatieschema is geschrapt.

Tabel 2.5: Operationalisatieschema

Variabele	Indicator	Deelindicator	Definitie	Waarden
Belasting-naleving	Macht van de Belastingdienst	Pakkans	De perceptie van kans op ontdekking bij te lage aangifte	Ordinaal: Hoog / gemiddeld / laag
		Perceptie van toezicht	Beeldvorming over het toezicht van de Belastingdienst.	Ordinaal: Positief / neutraal / negatief
	Normen	Sociale normen	Hoeveel procent denkt men dat doelgroepen de belastingaangifte bewust foutief invullen.	Ratio
	Rechtvaardigheid	Retributief	Perceptie van burger over gepastheid controles en sancties wanneer iemand de fout in gaat.	Ordinaal: Positief / neutraal / negatief
		Procedureel	Perceptie van burger over (eerlijkheid) rechtvaardigheid van de Belastingdienst	Ordinaal: Positief / neutraal / negatief
	Belastingmoraal		De bereidheid van burgers om belasting te betalen.	Ratio
	Frauderen	Een ander ontloopt belasting	De perceptie van burgers dat het ontlopen van belasting (on)aanvaardbaar is.	Ratio
		Zelfrapportage	Mate waarin men aangeeft nooit belasting te zullen ontduiken	Ratio
Reputatie-management	Dialoog	Wederkerigheid	Boodschap luidt: "ik doe iets voor jou, jij doet iets voor mij".	Ordinaal: Ja / nee
		Empathie	Boodschap laat zien dat de Belastingdienst zich kan inleven in de gevoelens van anderen.	Ordinaal: Ja / nee
		Informatie	Of de Belastingdienst goede informatie geeft, of aangeeft waar te zoeken.	Ordinaal: Ja / nee
		Responsief	Of de Belastingdienst inspeelt op wensen van de burgers.	Ordinaal: Ja / nee
		Innovatie	Of de Belastingdienst gebruik maakt van bijvoorbeeld internet of andere snufjes om het gemakkelijker te maken.	Ordinaal: Ja / nee
	Berichten van de Belastingdienst	Automatisering / ICT	In hoeverre automatisering toekomt aan de behoeften van burgers.	Ordinaal: Ja / redelijk / nee
		Dienstverlening	In hoeverre de Belastingdienst ervoor probeert te zorgen dat de burger zo goed mogelijke dienstverlening ervaart.	Ordinaal: Ja / redelijk / nee
		Informatie	Of de Belastingdienst duidelijke informatie geeft over aangiftes en hier op inspeelt met bijvoorbeeld aangiftecampagnes.	Ordinaal: Ja / redelijk / nee
		Belastingnaleving	In hoeverre de Belastingdienst spreekt over belastingnaleving en de burgers.	Ordinaal: Ja / redelijk / nee
		Input burger	Of de Belastingdienst luistert naar de mening van de burger en hier iets mee doet.	Ordinaal: Ja / redelijk / nee
	Strategische communicatie	Informationeel	Belastingdienst verschaft het publiek met informatie om aandacht te krijgen.	Ordinaal: Ja / nee
		Persuasief	Belastingdienst probeert de publieke meningsvorming in een bepaalde richting te sturen.	Ordinaal: Ja / nee
		Relationeel	Belastingdienst probeert beleid te maken op grond van communicatie.	Ordinaal: Ja / nee
		Interpretatief	Belastingdienst legt de nadruk op communicatie tijdens de beleidsvorming.	Ordinaal: Ja / nee
Imago	Mediaberichten	Aard van mediaberichten	Toon van de berichtgeving in de media	Ordinaal: Positief / neutraal / negatief
	Waardering van de Belastingdienst	Algemeen functioneren	Waardering van het geheel functioneren van de Belastingdienst	Ordinaal: Goed / voldoende / matig
		Dienstverlening	Snelheid beantwoording	Perceptie van burger of de Belastingdienst snel een vraag beantwoordt.
		Snelheid terugstorten	Perceptie van burger over snelheid waarmee Belastingdienst het geld terug stort.	Ordinaal: Ja / redelijk / nee
		Snelheid beoordelen	De perceptie van de burger over de snelheid van beoordeling van de aangifte.	Ordinaal: Goed / voldoende / matig
		Beloftes nakomen	In welke mate de burger het gevoel heeft dat de Belastingdienst zijn beloftes nakomt.	Ordinaal: Goed / voldoende / matig
	Duidelijkheid aangiftemedium	Mate waarin het aangiftebiljet/VIA duidelijk te begrijpen is voor burgers.	Ordinaal: Ja / redelijk / nee	

Hoofdstuk 3

Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk komt de methodologische verantwoording aan bod. Allereerst wordt ingegaan op de methodologie zelf, waarbij allereerst wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie, ofwel het soort bronnen. Ten tweede komen de onderzoeksmethoden aan bod, waarbij de bronnen op een bepaalde manier in kaart worden gebracht. Tenslotte behandelt de methodologie ook de onderzoekstechniek van dit onderzoek.

Daarnaast wordt aandacht geschonken aan het steekproefkader, welke in zal gaan op de keuze van de kranten. Dit alles mondt uit in de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

Methodologie

Onderzoeksstrategie

De strategie die in dit onderzoek leidend zal zijn is bestaand materiaal. Dit zal dan ook de overkoepelende opzet van het onderzoek zijn omdat er veelvuldig gebruik gemaakt zal worden van bestaand materiaal om conclusies te kunnen trekken. In het geheel zal er gebruik gemaakt worden van een viertal bronnen. Om belastingnaleving in kaart te brengen wordt de Fiscale Monitor als bron gebruikt. Dit is een combinatie van gestandaardiseerde en onderling op elkaar afgestemde onderzoeken, welke om het jaar worden gemeten onder verschillende groepen. De Fiscale Monitor legt verschillende vragen voor aan verschillende doelgroepen, maar in dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de uitkomsten onder de groep particulieren. Er wordt een aantal vragen gebruikt uit de Monitor die de belastingnaleving in kaart brengen. Reputatiemanagement wordt gemeten aan de hand van campagne filmpjes en Beheersverslagen van de Belastingdienst. In de Beheersverslagen wordt verantwoording over de doelstellingen van het voorgaande jaar afgelegd. De Beheersverslagen zijn gelezen van 1994 tot 2013, dit omdat de Beheersverslagen van daarna nog niet gepubliceerd zijn. De Beheersverslagen worden vooral gebruikt om te bezien welke invulling de Belastingdienst geeft aan de burgers; staat de burger centraal of moet de burger zich maar aanpassen? In eerste instantie bleek na het lezen van de Beheersverslagen van de afgelopen tien jaar dat er weinig verschillende informatie naar voren kwam, en om die reden was er bijna voor gekozen om de rest van de verslagen niet mee te nemen en alle Beheersverslagen uit beeld te houden omdat zij niet relevant zouden zijn. Later is hierop teruggekomen, omdat het ook een beeld geeft van de Belastingdienst als het gelijk blijft. Om die reden zijn de Beheersverslagen toch van de afgelopen twintig jaar meegenomen, maar zij laten wel een gelijke trend over de jaren heen zien. Ook worden campagnespotjes gebruikt om het reputatiemanagement van de dienst in kaart te brengen. Ook deze zijn verzameld

over de twintig jaar heen en zijn ingedeeld in verschillende tijds categorieën, wat later verder toegelicht zal worden.

Tenslotte speelt ook het imago een belangrijke rol in dit onderzoek, en dit wordt evenals de belastingnaleving gemeten aan de hand van de Fiscale Monitor. Wel worden hier uiteraard andere vragen voor gebruikt, omdat zij verschillende variabelen moeten meten. De laatste bron waar gebruik van wordt gemaakt zijn krantenberichten. Deze krantenberichten worden gebruikt om het imago in kaart te kunnen brengen.

Onderzoeksmethoden

Er zullen twee onderzoeksmethoden in dit onderzoek leidend zijn. Allereerst de inhoudsanalyse, welke gebruikt wordt voor de analyse van mediaberichten. Deze mediaberichten worden gebruikt om het imago te kunnen meten. Inhoudsanalyses worden gebruikt om uitspraken te doen over verschillende verschijnselen, waarbij er drie leidend zijn. De eerste is de context van de zender, dan gaat het om het doen van uitspraken over de herkomst van mediaproducten. De tweede is de context van de ontvanger, waarbij het gaat over hoe de ontvanger reageert op de berichten. De laatste, de context van de boodschap is het meest gebruikelijk. Hierbij wil men uitspraken kunnen doen over de mediaproducten zelf. Het gaat dan vooral om het beeld dat de media geeft over een bepaald onderwerp (Pleijter, 2006:10-11). In dit onderzoek wordt ook de laatste vorm gebruikt, waarbij de mediaberichten zijn ingedeeld in drie categorieën, positief, neutraal en negatief. Positieve berichten gaan over winsten die de Belastingdienst heeft behaald of bepaalde diensten of wetten die de burger ten goede komt. Negatieve berichtgeving heeft betrekking op verliezen, zoals fraude, verkeerde handelingen en dergelijken. De neutrale berichten komen toe aan berichten die een informatief karakter hebben, zoals cijfers over de VIA of informatie over de Belastingdienst.

Ook is een codeerschema gemaakt voor het analyseren van de Beheersverslagen. Eerst zijn alle teksten gelezen en daarna is het codeerschema hierop aangepast. De codes hebben betrekking op automatisering / ICT, dienstverlening, belastingnaleving, informatie en input van burger. Deze hebben allemaal betrekking op de burger, dus zinnen zoals "We zijn begonnen met een grote vernieuwingsoperatie" worden niet meegenomen, mits daar iets als "... dit doen we omdat we de burger meer willen begrijpen" achter staat. Het moet dus wel in enige mate betrekking hebben op de burger. De eerste drie codes lijken voor zichzelf te spreken, maar bij informatie zou enige twijfel kunnen ontstaan. Hiermee wordt bedoeld dat de burger over voldoende informatie zal beschikken omdat de Belastingdienst bijvoorbeeld voor nieuwe brochures zorgt. De input van burgers gaat bijvoorbeeld om uitkomsten van de Fiscale Monitor, waar de Belastingdienst op in speelt.

De tweede onderzoeksmethode is de meta-analyse, waarbij informatie van andere bronnen bij elkaar gevoegd wordt om één bepaalde uitkomst te genereren, deze zal gebruikt worden voor de Fiscale Monitor. In eerste instantie werd gedacht dat de cijfers voor elk jaar bekend

zouden zijn, maar in sommige jaren wordt met plussen en minnen gewerkt om aan te geven of iets vooruit of achteruit is gegaan. Na veel zoek- en speurwerk zijn de (meeste) cijfers toch boven tafel gekomen, waardoor de meeste grafieken compleet aangeleverd konden worden.

Onderzoekstechniek

Er wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve analyse, met daarbij een open codeerschema, ofwel het operationalisatieschema. Hierdoor kunnen codes bijgevoegd en verwijderd worden tijdens het proces. Sommige codes zijn gaandeweg al geschrapt, zoals is aangegeven, omdat ze niet terug te vinden waren in de bronnen.

Steekproefkader

Onder dit kopje zullen de onderzoekseenheden aan bod komen. Er is voor dit onderzoek maar één steekproef getrokken, en die gaat over de kranteselectie, welke gebruikt wordt om het imago van de dienst in kaart te brengen. Er is voor gekozen om mediaberichten van de afgelopen twintig jaar te analyseren van twee contrasterende kranten. Er zijn in Nederland negen verschillende kranten tegen betaling. Het liefst was gekozen voor alle kranten om op die manier wellicht een nuanceverschil binnen alle kranten kenbaar te kunnen maken en een indeling te maken naar het verschil tussen populaire en serieuze kranten. Helaas bleek het niet mogelijk om voor alle bestaande kranten de gegevens van de afgelopen twintig jaar te verzamelen. Een ander punt was dat niet alle kranten al zo lang bestaan of de gegevens maar tot een bepaald jaar teruggaan. Allereerst viel de keuze op de grootste krant van Nederland, namelijk de Telegraaf, welke twintig jaar geleden ook de grootste krant was. Helaas bleek dit niet mogelijk te zijn omdat de data van de Telegraaf niet tot zo'n lange tijd terug te vinden is. Om die reden moest dus verder gezocht worden naar een andere krant. In eerste instantie was ervoor gekozen om naast de Telegraaf te gaan voor het Algemeen Dagblad, omdat dit de tweede grootste krant van Nederland is en om die reden door veel particulieren gelezen zal worden. Er werd vanuit gegaan dat door de twee grootste kranten van Nederland te kiezen, dit ook door de meeste particulieren gelezen wordt, waardoor hun mening beïnvloed kan worden.

Na een feedback van de scriptiebegeleider is er desondanks voor gekozen om voor twee contrasterende kranten te kiezen. Op die manier kan wellicht een verschil tussen de kranten aangemerkt worden, anders dan wanneer voor twee gelijksoortige kranten was gekozen. Aan de ene kant is er het Algemeen Dagblad, een grote krant die door veel mensen gelezen wordt, en bekend staat als een populaire krant. De tweede krant waarop de keuze is gevallen is NRC Handelsblad, dit is juist een blad dat brede en diepgaande berichtgeving nastreeft en veel bericht over politiek en economie (InfoNu.nl(a+b), 2015). Het zijn wat dat betreft twee verschillende kranten, het Algemeen Dagblad plaatst voornamelijk korte berichten, terwijl het NRC juist analyserend bericht.

De keuze voor deze twee uiteenlopende kranten leidt wellicht tot verschillende uitkomsten. Zoals al gezegd is het Algemeen Dagblad een populaire krant, waarbij voornamelijk

berichten worden geplaatst die lezers trekken, waardoor er vanuit kan worden gegaan dat de toon negatiever is dan de uitgebreide berichten die het NRC plaatst, met wellicht een genuanceerde blik.

Voor het zoeken van de krantenberichten is gebruik gemaakt van het programma LexisNexis omdat hierbij alle berichten van bepaalde kranten gevonden worden wanneer een bepaalde zoekterm ingetypt wordt. Dit programma wordt ook binnen de Belastingdienst door communicatieadviseurs gebruikt om informatie over specifieke onderwerpen te vinden. Wegens tijdgebrek is voor dit onderzoek gekozen om alleen te zoeken op 'Belastingdienst', er had ook gezocht kunnen worden op 'fiscus', 'aangiftebiljet' of andere mogelijkheden, maar naar alle waarschijnlijkheid zouden dan dubbele berichten naar voren komen wat het rangschikken lastiger maakt. Met het woord 'Belastingdienst' wordt naar alle waarschijnlijkheid het grootste gedeelte van de berichten gevonden. Al snel kwam naar voren dat een groot gedeelte van de berichten niet bruikbaar was omdat het ging over bijvoorbeeld de Spaanse Belastingdienst, wat niet relevant is voor dit onderzoek. In sommige gevallen speelde de Belastingdienst ook een bijrol, en om die reden zijn de berichten niet meegenomen in de verdere analyse. Ook is ervoor gekozen om niet alle berichten van elk jaar mee te nemen, omdat dit opliep tot 700 berichten per jaar per krant. Het was qua tijd onmogelijk om alle berichten te lezen in de beperkte tijd, om die reden is ervoor gekozen om de periode te beperken van 1 februari tot en met 15 april, in de aangifteperiode. Wel zijn van elk jaar de berichten verzameld. Er is voor die periode gekozen omdat er vanuit gegaan werd dat in die periode de meeste berichten over de Belastingdienst werden geschreven.

In de Fiscale Monitor, welke wordt gebruikt voor zowel belastingnaleving als het imago, worden een aantal groepen uiteengezet; particulieren, ondernemers, douaneklanten, fiscaal adviseurs en met ingang van 2007 is ook de groep toeslaggerechtigden aan het onderzoek toegevoegd. Voor dit onderzoek is gekozen voor één groep, namelijk de particulieren. Er wordt in het onderzoek gekeken naar het beeld dat de burgers hebben van de Belastingdienst, waardoor deze groep het meest voor de hand lag. De andere groepen worden buiten beschouwing gelaten in het onderzoek.

Betrouwbaarheid & validiteit

De betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek. Onderzoek met bestaand materiaal is makkelijk te verzamelen, is goedkoop, maar daarom niet minder tijdrovend. Het operationalisatieprobleem is een groot probleem van deze strategie, de informatie sluit niet altijd aan op de onderzoeksvragen, maar in het geval van de Fiscale Monitor is dit wel het geval. Er worden alleen geen vergelijkingen getrokken tussen het imago en belastingnaleving.

In het geval van krantenberichten is het een ander verhaal. Deze zijn niet opgesteld voor het doel van het onderzoek, maar daarom niet minder bruikbaar. Er wordt namelijk verondersteld dat er een relatie is tussen de beeldvorming van het publiek en invloed van de

media op datzelfde publiek, omdat het operationalisatieschema wat betreft de mediaberichten duidelijk is, waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot wordt. Het onderzoek is betrouwbaar omdat er gebruik gemaakt wordt van bestaand materiaal dat de concepten op een goede manier meet in de Fiscale Monitor. De generaliseerbaarheid is vrij groot, de steekproef van de Belastingdienst is representatief voor de bevolking, waardoor de resultaten van dat onderzoek bruikbaar zijn. Ook wordt de Fiscale Monitor uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau wat de betrouwbaarheid vergroot. Veel onderzoek naar belastingnaleving en imago heeft ook in het buitenland plaatsgevonden, maar uit veel van die onderzoeken bleek dat het lastig is om de resultaten te generaliseren naar andere landen omdat ze allemaal hun eigen specifieke context en omgeving hebben.

Hoofdstuk 4

Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek gepresenteerd worden. Allereerst zullen de feitelijke bevindingen aan bod komen, waarbij een korte inleiding in de Belastingdienst wordt gegeven en de aantallen van de bronnen. In de volgende paragraaf worden de drie variabelen, belastingnaleving, reputatiemanagement en imago behandeld. Hierbij wordt uiteengezet wat het verloop van de verschillende variabelen is over twintig jaar. Om het inzichtelijk te maken zijn daarbij grafieken geplaatst die dit weergeven, die door middel van de cijfers uit de Fiscale Monitor zijn samengesteld door de onderzoeker. De laatste paragraaf behandelt de vergelijkende analyse, waarbij alle variabelen en bronnen met elkaar door de tijd heen vergeleken worden om op die manier eventueel relaties tussen de variabelen te kunnen trekken.

Feitelijke bevindingen

In dit hoofdstuk zal eerst een korte beschrijving gegeven worden van de Nederlandse Belastingdienst. Daarna wordt er ingegaan op verschillende bevindingen omtrent de specifieke bronnen.

De Nederlandse Belastingdienst is de overheidsorganisatie die zorgt voor de heffing en inning van belastingen voor de Nederlandse staat en regelingen voor Toeslagen aan burgers uitvoert (Belastingdienst, 2014). De Belastingdienst bestaat uit Douane, FIOD, Toeslagen en Belastingen. Dit onderzoek zal zich richten op de laatste organisatie van de Belastingdienst. De Belastingdienst ziet erop toe dat iedereen belasting betaalt (Rijksoverheid, 2014). De Belastingdienst bestaat uit zo'n 30.000 werknemers, waarvan Belastingen het grootste aantal betreft. Sinds tien jaar geleden heeft de Belastingdienst ingezet op 'Horizontaal Toezicht' waarbij wederzijds vertrouwen en transparantie hoog in het vaandel staan. De burgers/bedrijven worden niet langer meer gezien als mensen die de belasting ontduiken, maar wel degelijk compliant willen zijn, maar hier vaak niet de juiste kennis voor hebben. Ook is de Belastingdienst sinds 2008 bezig met een grote vereenvoudingsoperatie om het voor burger en bedrijf makkelijker te maken.

De Fiscale Monitor was een belangrijke bron in dit onderzoek; deze is zowel gebruikt voor het meten van belastingnaleving als voor het meten van imago. In 1994 is de Belastingdienst gestart met het monitoren van de beeldvorming van verschillende groepen burgers over bijvoorbeeld de snelheid van behandeling, het aangifteproces, de belastingnaleving, het toezicht en vele andere onderwerpen. De Belastingdienst is hiermee begonnen om in beeld te krijgen wat er speelt onder de burger en waar mogelijk verbetering nodig is om de dienstverlening zo spoedig mogelijk te laten verlopen en het imago van de Belastingdienst

als organisatie te laten stijgen. Voor dit onderzoek is alleen gekeken naar de groep particulieren omdat zij naar verwachting het meest representatief zijn.

Een groot nadeel van de Fiscale Monitor is het feit dat ze hem steeds weer herzien, waardoor vraagstellingen veranderd worden, vragen geschrapt worden of vragen pas na een aantal jaar toegevoegd worden. In 2009 is de Fiscale Monitor helemaal herzien, waardoor niet alleen de vragen voor een groot deel veranderd zijn, maar ook het aantal respondenten. Het is dan ook lastig om harde conclusies te trekken tussen deze en voorgaande jaren.

Voordat de gegevens werden verzameld van alle bronnen, werd er vanuit gegaan dat de verzameling van data uit de Fiscale Monitor het simpelste werk was, maar dit bleek juist andersom te zijn. Het databeheer van de Fiscale Monitor is ronduit dramatisch te noemen. Uiteindelijk zijn bijna alle cijfers boven water gehaald, maar dit vereiste wel de nodige inspanningen.

Bij het verzamelen van de krantenartikelen van het NRC Handelsblad en het Algemeen Dagblad van de afgelopen twintig jaar, om het imago in beeld te brengen, is er expres gekozen voor een vermindering van alle berichten omdat dit qua tijd niet te doen zou zijn. Om die reden is de keuze gevallen op de aangifteperiode, van 1 februari tot 15 april. Helaas bleek na de analyse van de berichten dat er ontzettend veel berichten geschrapt konden worden omdat zij niet relevant waren voor dit onderzoek. Per jaar kwamen er rond de vijftien berichten naar voren, wat het erg lastig zou maken om een jaarlijkse analyse te maken. Om deze reden is ervoor gekozen om een jaarlijkse analyse te maken van de twee kranten bij elkaar. Wel kunnen er voorzichtige vergelijkingen gemaakt worden tussen de kranten, maar door het kleine aantal zijn dit geen harde conclusies.

De afgelopen twintig jaar zouden er volgens personen die werkzaam zijn voor de Belastingdienst of het Ministerie van Financiën maar twintig filmpjes bestaan, die van de aangiftecampagnes. Gelukkig bleken dit meer spotjes te zijn dan in eerste instantie was verwacht omdat de Belastingdienst zich elk jaar op een ander fenomeen richt, bijvoorbeeld op huiseigenaren, om daar extra controle op uit te oefenen. Ook deze berichten zijn meegenomen om reputatiemanagement te meten, met als voorwaarde dat deze betrekking hebben op de 'gewone' burger. De campagnefilmjes over bedrijven zijn dus niet meegenomen, omdat dit niet relevant is voor particulieren. Uiteindelijk zijn er 55 filmpjes bekeken welke zijn ingedeeld op de vier vormen van strategische communicatie en de toon van de filmpjes.

Ook zijn de Beheersverslagen van de afgelopen twintig jaar geanalyseerd voor het meten van reputatiemanagement. In de Beheersverslagen wordt verantwoording afgelegd over het halen van de afgesproken doelstellingen en wat de prestaties van dat jaar zijn geweest (Belastingdienst). Eerst zijn alle stukken gelezen en daarna in een codeerschema ingedeeld. Al snel bleek dat er geen grote verschillen bestaan tussen het Beheersverslag uit 1994 en het Beheersverslag uit 2013. In de Beheersverslagen is gekeken naar de rol van de burger en hoe

de Belastingdienst de burger probeert te bedienen. Ook gaat het om automatisering en ICT, want deze horen de processen en stappen voor de burger zo makkelijk mogelijk te maken.

Empirische analyse

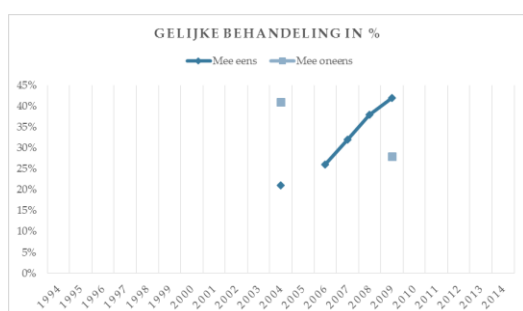
In dit hoofdstuk komen de resultaten van het onderzoek naar voren. Allereerst zullen de bevindingen omtrent belastingnaleving worden toegelicht, waarna overgegaan wordt op het reputatiemanagement en het imago van de Belastingdienst. Wanneer al deze conclusies zijn toegelicht, kan een vergelijkende analyse gemaakt worden en wordt gekeken of er daadwerkelijk een relatie bestaat tussen belastingnaleving enerzijds en reputatiemanagement en imago anderzijds.

Belastingnaleving

In dit stuk zullen de resultaten uit de Fiscale Monitor behandeld worden met betrekking tot belastingnaleving. In eerste instantie waren er meer gegevens geschikt bevonden om mee te nemen, maar omdat bepaalde vragen alleen voor enkele jaren gevraagd waren, waren deze niet bruikbaar om mee te nemen in het onderzoek. Dit geldt bijvoorbeeld voor het optreden van de Belastingdienst tegen belastingplichtigen die niet aan hun verplichtingen voldoen. De vraag werd gesteld of dit effectiever, vrijwel gelijk, of minder effectief was dan het voorgaande jaar. In onderstaande grafiek is dit inzichtelijk gemaakt, maar omdat er maar voor vijf jaren gegevens zijn, kunnen hier helaas geen conclusies uit getrokken worden. Deze vraag had goed de retributieve rechtvaardigheid van de Nederlandse particulieren kunnen onderzoeken, maar helaas bleek dit niet mogelijk.

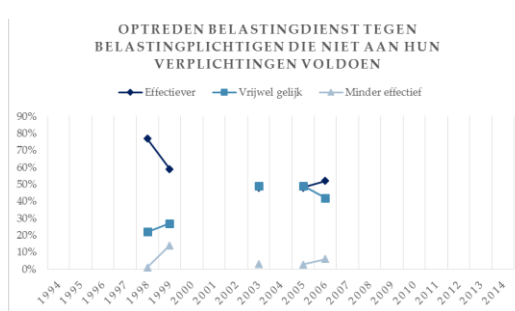
Dit gold ook voor de perceptie van gelijke behandeling door de dienst. Dit valt onder de procedurele rechtvaardigheid, maar ook hier zijn maar van vijf jaren gegevens bekend. Wel valt op dat er een stijgende lijn te zien is van 2006-2009 in de mate waarin men het gevoel heeft dat men gelijk behandeld wordt door de Belastingdienst.

Grafiek 4.1: Perceptie van gelijke behandeling door de Belastingdienst



(Fiscale Monitor, 2004-2009)

Grafiek 4.2: Waardering van optreden van de Belastingdienst tegen belastingplichtigen die niet aan hun verplichtingen voldoen

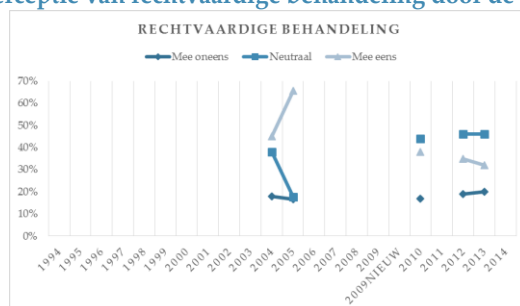


(Fiscale Monitor, 1998-2006)

Tenslotte kon ook de perceptie van rechtvaardige behandeling niet meegenomen worden. Ook voor deze vraag waren er maar vijf jaren bekend. Uit de grafiek valt wel op te maken

dat het positieve gevoel hiervan is gedaald. De mensen die het er niet mee eens zijn, zijn vrijwel gelijk gebleven.

Grafiek 4.3: Perceptie van rechtvaardige behandeling door de Belastingdienst

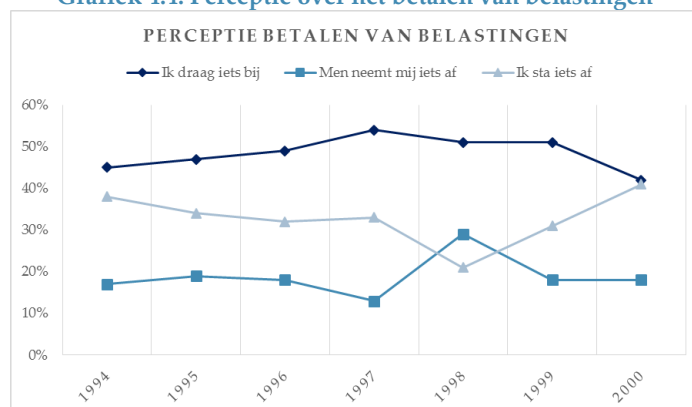


(Fiscale Monitor, 2004-2013)

Houding tegenover belasting betalen

In 1994 is men beginnen te vragen naar de perceptie van mensen naar het betalen van belastingen. Hierbij is gebruik gemaakt van de Strümpel-methode. Er waren drie antwoordmogelijkheden; men vindt dat ze iets bijdragen door het betalen van belastingen, men kan vinden dat de belastingdienst hen juist iets afneemt, of men heeft het gevoel dat ze iets afstaan. De eerste mogelijkheid zou het meest wenselijk zijn, omdat men dan niet negatief tegenover het betalen van belastingen staat. Vanaf 1994 is er een stijging te zien tot 1997 voor deze categorie, terwijl in 1998 het gevoel dat de belastingdienst hen iets afneemt stijgt. Daarna komen de cijfers weer op het oorspronkelijke niveau.

Grafiek 4.4: Perceptie over het betalen van belastingen

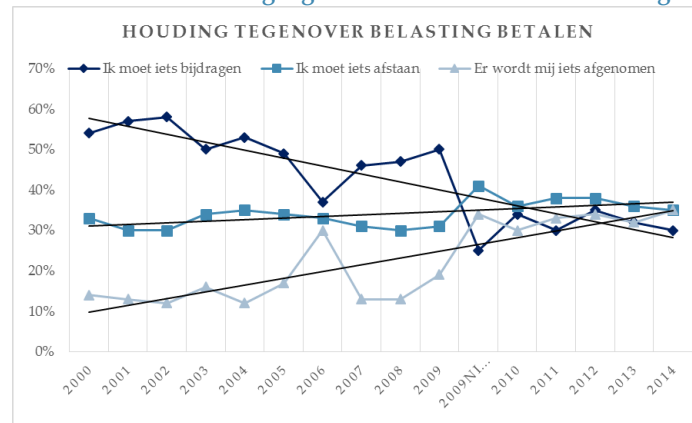


(Fiscale Monitor, 1994-2000)

In 2000 is de vraag hernieuwd, wat ervoor zorgde dat de jaren daarvoor niet meer vergelijkbaar met de komende jaren zouden zijn. In 2000 is de vraag wel tweemaal gesteld, en daaruit viel ook af te leiden dat de verschillen tussen beide groot waren. In grafiek 4.5 is te zien dat het gevoel dat men iets bijdraagt een grote daling heeft doorgemaakt, wat te zien is aan de lineaire lijn. In sommige jaren, zoals 2006, is er sprake van een grote daling van zo'n 10%. Het gevoel dat iets wordt afgenomen stijgt juist, wat erop duidt dat de houding tegenover het betalen van belastingen negatiever is geworden.

In 2009 is de Fiscale Monitor helemaal herzien, wat te zien is aan 2009Nieuw in de grafiek. Vanaf dit punt komen de verschillende antwoordmogelijkheden steeds meer naar elkaar toe, maar is het gevoel van iets afstaan continu hoger dan het gevoel dat men iets bijdraagt, anders dan de jaren daarvoor waar het gevoel van iets bijdragen altijd overheerste.

Grafiek 4.5: Houding tegenover het betalen van belasting



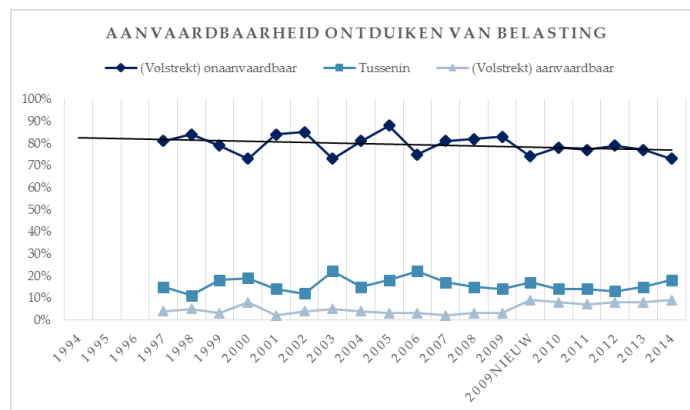
(Fiscale Monitor, 2000-2014)

Perceptie belastingontduiking

Naast de houding tegenover het betalen van belasting is het ook van belang om te weten hoe mensen in zijn algemeenheid kijken naar het ontduiken van belasting. Er is voor gekozen om de categorieën met elkaar te verbinden. Zo komt volstrekt onaanvaardbaar bij onaanvaardbaar en volstrekt aanvaardbaar bij aanvaardbaar om het inzichtelijker te maken. Ook is er nog een neutrale categorie.

In de grafiek 4.6 is te zien dat er een licht dalende lineaire lijn is omtrent de onaanvaardbaarheid van het ontduiken van belasting. Zoals ook meteen op te merken is, is deze lijn niet heel steil, maar verloopt deze juist heel vlak. Er zijn voor het ontduiken van belasting enkele uitschieters te zien, zo daalt het cijfer vanaf 1998 tot en met 2000, waarna het weer toeneemt tot en met 2002. Daarna daalt het weer een jaar, waarna een stijging tot 2005 wordt doorgezet. In 2006 daalt het percentage mensen dat belasting ontduiken onaanvaardbaar vinden. Daarna vervolgt een vrij vlakke stijgende lijn met een korte dip in de nieuwe versie van 2009. Daarna blijven de cijfers vrij stabiel. Al met al zijn er geen grote verschillen tussen de jaartallen op te merken.

Grafiek 4.6: Aanvaardbaarheid ontduiken van belasting

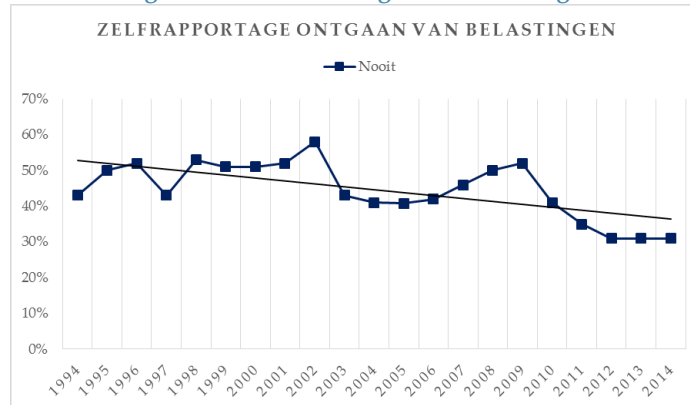


(Fiscale Monitor, 1997-2014)

Een andere belangrijke voorspeller voor ontduiking is de zelfrapportage van mensen. Omdat niet alle jaren aangaven in hoeverre men het wel zou doen of er neutraal tegenover staat, is er voor gekozen om alleen ‘nooit’ mee te nemen. Het gaat dus om mensen die van zichzelf zeggen nooit belasting te zullen ontduiken. Wel moet daarbij aangegeven worden dat het geen objectieve cijfers zijn en dat mensen sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven bij zo’n soort vraag. Dit is dan ook niet het cijfer van het daadwerkelijk aantal mensen dat belastingen ontloopt, want dat is er tot op heden (nog) niet.

In grafiek 4.7 is te zien dat het een dalende lijn doormaakt. In een aantal jaren liggen de percentages dicht bij elkaar. Van 1998 tot en met 2001 liggen de percentages allemaal rond de 50%. In 2003 is er een stevige daling te zien, bijna 20% minder zegt nooit belasting te zullen ontduiken dan het jaar daarvoor. Overigens laat het wel weer een stijgende lijn zien na dat jaar, in die periode zijn er dus meer mensen die aangeven dat zij geen belasting zullen ontduiken. Vanaf 2009 keldert dit percentage, waar het percentage eerst rond de 55% lag, daalt het naar zo’n 35%. In deze laatste periode zijn de cijfers ook lager dan ooit, maar wellicht kan dit ook komen door de vernieuwing van de Fiscale Monitor in 2009. Voor de nieuwe Fiscale Monitor 2009 was geen cijfer beschikbaar, waardoor deze eruit is gelaten. Wel is een groot verschil te zien tussen de ‘oude’ monitor van 2009 en daarvoor en de ‘nieuwe’ van 2010 en daarna.

Grafiek 4.7: Percentage van mensen dat zegt nooit belasting te zullen ontduiken

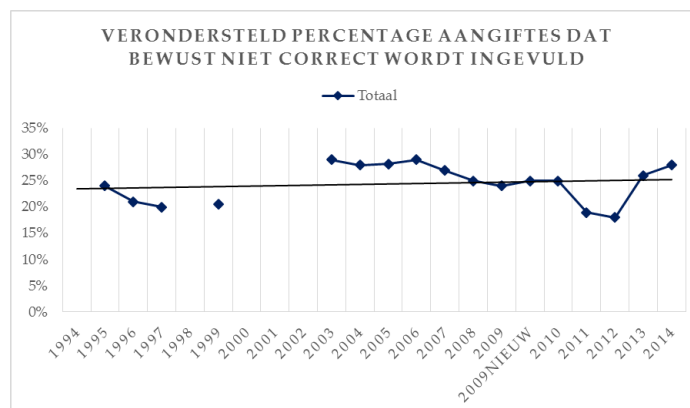


(Fiscale Monitor, 1994-2014)

Zoals uit de lineaire lijn naar voren komt, is er wel een stijging te bemerken. Deze lijn laat zien dat er over de tijd heen minder mensen zeggen nooit belasting te zullen ontduiken, wat voor de Belastingdienst ongunstig kan zijn. Zoals naar voren komt in de grafiek, is er steeds een aantal jaar een stijging te zien, maar neemt het daarna ook weer fors af. Na deze daling, neemt het percentage de jaren daarna in de meeste gevallen wel weer toe, met uitzondering na de daling van 2010, daar blijft het percentage dalen en blijft het daarna gelijk.

Ook wordt meegenomen in hoeverre men denkt dat anderen de aangiftes niet correct invullen, en dus belasting ontduiken. Van deze vraag zijn niet alle cijfers teruggevonden, maar omdat het merendeel van de cijfers wel bekend is, kunnen over deze grafiek wel uitspraken gedaan worden.

Grafiek 4.8: Verondersteld percentage aangiftes dat bewust incorrect wordt ingevuld



(Fiscale Monitor, 1995-2014)

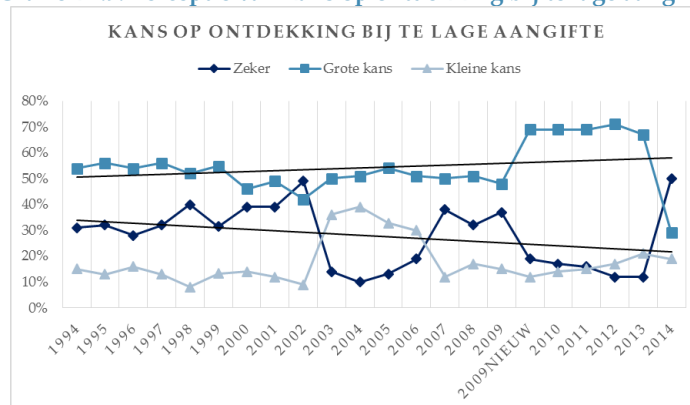
De lineaire lijn laat zien dat er een lichte stijging is te zien, wat zegt dat particulieren denken dat er iets meer fraude gepleegd wordt dan daarvoor. Omdat het percentage van 23% naar 25% gaat is dit geen grote verandering. De grafiek laat wel stijgingen en dalingen zien, maar deze zijn niet groot wanneer je ze in percentages zet. In 1994 lag het percentage bijvoorbeeld op 24%, en in 1996 op 20%. In de grafiek lijkt dit een grote daling te zijn, maar dat is niet het geval. Wel is er in één jaar tijd sprake van een grote daling, tussen 2010 en 2011 denkt men

dat er veel minder gefraudeerd wordt. Ook in 2012 daalt het nog licht, waarna de perceptie van het aantal foutieve aangiftes in 2013 weer stijgt.

Pakkans

Een belangrijke voorspeller van belastingontduiking is de gepercipieerde pakkans. Er is voor gekozen om twee categorieën bij elkaar te voegen, een kleine kans en praktisch nooit. Dit omdat de laatste categorie vaak maar een paar procenten was. In elk jaar, op twee na, was de 'grote kans' het meest gekozen door de particulieren. In 2002 en 2014 was dit niet het geval. In die twee jaren waren de meeste mensen het erover eens dat men vrijwel zeker gepakt zou worden bij belastingontduiking. Ook valt op dat de kleine pakkans zo'n 15% heeft toegenomen in de periode van 2002-2006. In deze periode wordt de kans dan ook veel lager geschat dat de Belastingdienst zeker zal ontdekken wanneer iemand een te lage aangifte heeft opgegeven. In de jaren daarna zet zich de trend van voorgaande jaren weer door. Zoals al gezegd is in 2009 de Fiscale Monitor helemaal herzien, wat er ook voor zorgt dat de cijfers anders zijn, vanaf dit jaar denken wordt de perceptie groter dat de pakkans groot is, maar in 2014 daalt dit tot een dieptepunt van zo'n 35%.

Grafiek 4.9: Perceptie van kans op ontdekking bij te lage aangifte



(Fiscale Monitor, 1994-2014)

Reputatiemanagement

In deze paragraaf komt het reputatiemanagement van de Belastingdienst aan de orde. Allereerst zullen de campagnespotjes van de Belastingdienst bekeken worden, daarna de Beheersverslagen.

Campagnespotjes

De spotjes zijn op twee manieren geanalyseerd. Allereerst via de indeling van strategische communicatie. Hierbij is ervoor gekozen dat de meest overheersende vorm van communicatie gekozen wordt, ondanks dat in sommige gevallen gezegd kan worden dat er twee vormen van communicatie te zien zijn in het filmpje. De vier verschillende vormen van strategische communicatie zijn informatieel, persuasief, relationeel en interpretatief. Bij informatieel ging het vooral om spotjes die aangaven waar specifieke informatie gezocht kon worden of dat de informatie al in de spotjes gegeven wordt, bij persuasief ging het vooral om spotjes die aangaven dat je iets 'moest' doen, zoals aangifte. Relationeel bracht de menselijke kant in beeld, en tenslotte hield interpretatief in dat de communicatieprocessen centraal staan.

In onderstaande tabel is te zien welke filmpjes bij welke categorie horen. De filmpjes zijn ingedeeld in bepaalde soorten campagnes, omdat de Belastingdienst om de paar jaar een nieuw bedrijf inhuurt om de filmpjes te maken en hier onderling ook verschil in zou kunnen zitten. De filmpjes van 1994-1997 zijn gespeeld door Han & Olga, Midden in de samenleving is afkomstig van 1997-2000, 2000-2004 zijn gedaan door 'Venster', het Gemakslab speelt zich af van 2004-2009 en de laatste categorie is van 2009 tot en met 2014. In procenten is aangegeven hoeveel procent van de verschillende categorieën hoort bij een bepaalde vorm van communicatie. Rood geeft aan dat er laag gescoord is op die categorie, van 0-15%, oranje geeft aan dat er gemiddeld gescoord is, wat 15-35%, en de groene kleur laat zien dat er hoog gescoord is, wat het percentage vanaf 35% weergeeft.

Tabel 4.1: Campagnespotjes ingedeeld naar vormen van strategische communicatie

TELEVISIESPOTJES	STRATEGISCHE COMMUNICATIE			
	Informationeel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
<i>Samenwonen of trouwen</i>	✓			
<i>TJ-biljet 1995</i>	✓			
<i>Aangifte diskette 1</i>		✓		
<i>Aangifte diskette 2</i>	✓			
<i>Aangifte diskette 1995</i>	✓			
<i>Aangifte diskette 1996</i>	✓			
<i>Aangifte inkomstenbelasting 1996</i>				✓
<i>Aangifte diskette B-biljet</i>			✓	
<i>Elektronische aangifte per modem 1997</i>		✓		
<i>T-biljet via internet</i>	✓			
<i>Loonbelasting</i>	✓			
<i>Nieuw aangiftetiljet</i>				✓
Totaal Han & Olga	58%	17%	8%	17%

Vervolg van de tabel op de volgende pagina

Vervolg tabel

TELEVISIESPOTJES	STRATEGISCHE COMMUNICATIE			
	Informationeel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
Aangifte zoals u dat wilt				✓
Controlethema waarde eigen woning			✓	
Voorlopige teruggaaf	✓			
TJ-biljet		✓		
Hypotheekrenteaftrek	✓			
Totaal Midden in de samenleving	40%	20%	20%	20%
Aangifte inkomstenbelasting 2000		✓		
Aangifte inkomstenbelasting 2001			✓	
Aangifte inkomstenbelasting 2001	✓			
Aangifte inkomstenbelasting 2001		✓		
Aangifte inkomstenbelasting 2001	✓			
Aangifte inkomstenbelasting buitengewone uitgaven		✓		
Aangifte inkomstenbelasting 2003 pensioentekort	✓			
Aangifte inkomstenbelasting 2004		✓		
T-biljet		✓		
T-biljet 2000	✓			
Voorlopige teruggaaf		✓		
Voorlopige teruggaaf kinderkorting	✓			
Voorlopige teruggaaf 2001			✓	
Voorlopige teruggaaf 2005				✓
Voorlopige teruggaaf automatisch				✓
Nieuwe aangifte	✓			
Totaal Venster	37.5%	37.5%	12.5%	12.5%
Voorlopige teruggaaf 2006		✓		
Voorlopige teruggaaf 2006		✓		
Voorlopige teruggaaf 2006		✓		
Voorlopige teruggaaf 2007				✓
Aangifte inkomstenbelasting 2005			✓	
DigiD	✓			
Aangifteservice	✓			
Controlethema freelancers			✓	
Controlethema freelancers	✓			
Controlethema beleggingen, spaargeld en 2 ^e huizen	✓			
200 jaar Belastingdienst	✓			
TJ-biljet		✓		
TJ-biljet		✓		
TJ-biljet		✓		
Totaal Gemakslab	36%	43%	14%	7%
TJ-case				✓
Teruggaaf jongeren		✓		
Teruggaaf jongeren 2011		✓		
Aangifte inkomstenbelasting 2009	✓			
Aangifte inkomstenbelasting 2010				✓
Aangifte inkomstenbelasting 2011				✓
Aangifte inkomstenbelasting 2012			✓	
Aangifte inkomstenbelasting 2013	✓			
Totaal Tegel	25%	25%	12.5%	37.5%

Zoals uit de tabel is af te leiden, zijn de laatste twee categorieën, relationeel en interpretatief, voor de Belastingdienst gemiddeld genomen niet van groot belang. Dit is ook terug te zien in onderstaande tabel. Ook valt op uit diezelfde tabel dat de informationele communicatie het meest belangrijk is voor de Belastingdienst. Wanneer we dit vergelijken met tabel 4.1 is te zien dat deze vorm van communicatie wel aan belang inboet over de jaren heen. In de eerste fase bevatte het nog 58% van de berichten, terwijl dit voor de laatste periode maar 25% is. Een andere trend is te zien bij persuasieve communicatie. Deze neemt over de verschillende perioden juist toe, waarbij er in de laatste periode weer een daling is te bemerken. De overtuigende communicatie, het aansporen om iets te doen, wordt voor de Belastingdienst dus steeds belangrijker, met uitzondering van de laatste periode. Het relationele aspect lijkt voor de Belastingdienst totaal onbelangrijk te zijn. Op één periode na, zijn de gemiddelde percentages allemaal laag. Wel valt op dat de laatste periode eindigt met een hoge score voor interpretatieve communicatie.

De eerste twee vormen van strategische communicatie worden door communicatiedeskundigen niet meer als het belangrijkste gezien, en het lijkt ook dat de Belastingdienst deze mening deelt. De informationele communicatie, vooral gericht op het verschaffen van informatie, neemt af aan belang. De persuasieve vorm neemt desondanks wel toe, maar is volgens de literatuur wel beter dan de eerste vorm. De laatste vorm, interpretatieve communicatie, is volgens de literatuur de beste manier van communiceren, en ook dit lijkt de Belastingdienst te begrijpen. Zij het wel pas in de laatste periode. De Belastingdienst probeert de burger dus op een andere manier te bereiken dan met de 'ouderwetse' informationele vorm.

Naar alle waarschijnlijkheid heeft het ook vele jaren nodig voordat een communicatievorm wordt ingewisseld voor een andere omdat je binnen een organisatie ook te maken hebt met allerlei vastgekleefde gewoonten.

Tabel 4.2: Totaal campagnespotjes Belastingdienst strategische communicatie

STRATEGISCHE COMMUNICATIE				
	Informationeel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
Totaal spotjes	40%	31%	13%	16%

De tweede indeling van de campagnespotjes is gebaseerd op het soort bericht dat het spotje uitzendt. Tijdens gesprekken met werknemers van de Belastingdienst is naar voren gekomen dat de wederkerigheid van de spotjes hoog in het vaandel staat. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om "wij vullen de aangifte alvast voor u in, maar u moet het wel op tijd inleveren". Voor wat hoort wat is de boodschap. Begrip is het tweede soort bericht, hierbij gaat het om empathie, waarbij de Belastingdienst zich in kan leven in de situatie van de burger. De innovatieve berichten slaan op het gebruik van elektronica om het makkelijker voor de burger te maken en te komen met handige oplossingen die ten goede komen aan de burger. Responsief houdt in dat de Belastingdienst zijn handelen aanpast aan de wensen van de burger. Informatie staat voor duidelijkheid die wordt verschaft over bepaalde zaken of manieren waarop de

informatie via de Belastingtelefoon of internet opgezocht kan worden. Anders dan bij de eerste indeling, worden de berichten nu wel ingedeeld op meerdere aspecten. De kleuren van de percentages wijzigen bij deze grafiek om die reden dan ook. De rode kleur staat voor de percentages 0-35%, de oranje kleur voor 35-65% en de groene kleur bevat de percentages 65-100%.

Tabel 4.3: Aard van campagnespotjes Belastingdienst

CAMPAGNESPOTJES	BERICHTEN				
	Wederkerig	Begrip	Innovatief	Responsief	Informatie
<i>Trouwen of samenwonen</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
<i>TJ-biljet 1995</i>	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
<i>Aangifte diskette 1</i>	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Aangifte diskette 2</i>	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Aangifte diskette 1995</i>	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
<i>Aangifte diskette 1996</i>	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
<i>Aangifte inkomstenbelasting 1996</i>	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
<i>Aangifte diskette B-biljet</i>	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
<i>Elektronische aangifte per modem 1997</i>	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
<i>T-biljet via internet</i>	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
<i>Loonbelasting</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
<i>Nieuw aangiftebiljet</i>	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
Totaal Han & Olga	Ja = 8%	Ja = 25%	Ja = 75%	Ja = 41%	Ja = 75%
<i>Aangifte zoals u dat wilt</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Controlethema waarde eigen woning</i>	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
<i>Voorlopige teruggaaf</i>	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>TJ-biljet</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<i>Hypotheekrenteaftrek</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Totaal Midden in de samenleving	Ja = 20%	Ja = 60%	Ja = 40%	Ja = 40%	Ja = 60%
<i>Aangifte inkomstenbelasting 2000</i>	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
<i>Aangifte inkomstenbelasting 2001</i>	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
<i>Aangifte inkomstenbelasting 2001</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
<i>Aangifte inkomstenbelasting 2001</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
<i>Aangifte inkomstenbelasting 2001</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
<i>Aangifte inkomstenbelasting buitengewone uitgaven</i>	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
<i>Aangifte inkomstenbelasting 2003 pensioentekort</i>	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
<i>Aangifte inkomstenbelasting 2004</i>	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>T-biljet</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
<i>T-biljet 2000</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<i>Voorlopige teruggaaf</i>	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
<i>Voorlopige teruggaaf kinderkorting</i>	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
<i>Voorlopige teruggaaf 2001</i>	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
<i>Voorlopige teruggaaf 2005</i>	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Voorlopige teruggaaf automatisch</i>	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Nieuwe aangifte</i>	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
Totaal Venster	Ja = 6%	Ja = 56%	Ja = 31%	Ja = 50%	Ja = 88%

Vervolg tabel op de volgende pagina

Vervolg tabel

CAMPAGNESPOTJES	BERICHTEN				
	Wederkerig	Begrip	Innovatief	Responsief	Informatie
Voorlopige teruggaaf 2006	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Voorlopige teruggaaf 2006	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Voorlopige teruggaaf 2006	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Voorlopige teruggaaf 2007	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Aangifte inkomstenbelasting 2005	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
DigiD	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
Aangifteservice	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Controlethema freelancers	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Controlethema freelancers	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Controlethema beleggingen, spaargeld en 2 ^e huizen	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
200 jaar Belastingdienst	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
TJ-biljet	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
TJ-biljet	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
TJ-biljet	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Totaal Gemakslab	Ja = 21%	Ja = 64%	Ja = 43%	Ja = 79%	Ja = 79%
TJ-case	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Teruggaaf jongeren	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
Teruggaaf jongeren 2011	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Aangifte inkomstenbelasting 2009	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Aangifte inkomstenbelasting 2010	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Aangifte inkomstenbelasting 2011	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Aangifte inkomstenbelasting 2012	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aangifte inkomstenbelasting 2013	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Totaal Tegel	Ja = 75%	Ja = 62.5%	Ja = 75%	Ja = 100%	Ja = 100%

Allereerst valt op dat er weinig wederkerige berichten zijn. In de eerste vier perioden zijn deze allemaal onder de 21%. Dit is ook terug te zien aan de totale optelling van de soort berichten in tabel 4.4, die tabel laat zien dat er maar 22% van de berichten bestempeld kunnen worden als wederkerig. Opvallend is wel dat de laatste categorie, 'Tegel', wel veel aandacht heeft geschonken aan de wederkerigheid van de berichten, maar liefst 75% van de berichten zijn tot deze categorie toe te rekenen. Waar de wederkerigheid voorheen niet belangrijk bleek te zijn voor de Belastingdienst, is dit in de laatste categorie omgeslagen.

Het begrip in de berichten was in de eerste periode met Han & Olga laag, maar in de perioden daarna bleef het rond de 60%. Na die eerste periode, waarbij 25% van de berichten begrip uitstraalden, zijn daarna meer dan de helft van de berichten hieronder te scharen.

De innovativiteit, wat ook te maken heeft met ICT, maar vooral het makkelijker maken van de aangifte, begint op hetzelfde niveau als waar het eindigt. In zowel de eerste als de laatste categorie behoort 75% van de berichten hiertoe. De tweede categorie laat een gemiddeld niveau zien, waarna het daalt tot een laag niveau, daarna loopt het op. Deze categorie laat een opvallende stroom zien. Waar het vanaf het begin afnam, neemt het vanaf de derde categorie ook weer toe. Wellicht heeft de Belastingdienst niet zozeer meer op innovativiteit ingezet naarmate er gebruik werd gemaakt van bijvoorbeeld de Belastingdiskette. Het

duurde een tijd voordat men online aangifte kon doen, waardoor de innovativiteit in die perioden weer omhoog is gegaan.

De totaliteit bestaat voor 66% uit responsieve berichten, zoals in tabel 4.4 te zien is. Dit percentage neemt in de jaren verder toe. Het begon op 41%, en eindigt maar liefst met 100%. De Belastingdienst geeft dus steeds meer gehoor aan hetgeen de burger wil en weet dit steeds beter over te brengen in de berichten.

De laatste categorie gaat over het verschaffen van informatie aan de burger. Deze berichten zijn het meest gebruikt door de Belastingdienst, maar liefst 82% van het totaal bestaat uit informatieve berichten. Alle categorieën zijn hierbij hoog, met uitzondering van de tweede categorie, waar het percentage op 60% blijft steken. Ook voor deze categorie geldt dat de Belastingdienst eindigt met 100% in de laatste categorie. Het verschaffen van informatie is dus altijd van groot belang geweest van de dienst, naar alle waarschijnlijkheid omdat het over lastige materie gaat, waardoor het verschaffen van informatie aan de burger noodzakelijk wordt.

Tabel 4.4: Totaal aard van berichten campagnespotjes Belastingdienst

BERICHTEN					
	Wederkerig	Begrip	Innovatief	Responsief	Informatie
Totaal	22%	53%	51%	66%	82%

De responsieve berichten maken door de jaren heen een stijging door, terwijl de informatie alle jaren van groot belang blijkt te zijn. De innovativiteit maakt eerst een daling door, waarna het weer stijgt. Het begrip blijft alle jaren vrijwel gelijk, met uitzondering van de eerste periode. Ook de wederkerigheid blijft gelijk door de jaren heen, met uitzondering van de laatste periode, waar het percentage juist enorm toeneemt. In het creëren van begrip is de dienst aan de hand van de gegevens altijd gemiddeld goed geweest, terwijl ze steeds beter geworden zijn in het responsief reageren. De informatie is altijd goed geweest, terwijl er nog iets te leren is betreffende de wederkerigheid in de boodschappen. De innovativiteit lijkt synchroon te lopen aan de externe ontwikkelingen, zoals het internet.

Beheersverslagen

De laatste bron die gebruikt is voor het in kaart brengen van reputatiemanagement zijn de Beheersverslagen van de Belastingdienst. In de bijlage is het gehele codeerschema van de Beheersverslagen toegevoegd. De zinnen uit de Beheersverslagen konden ingedeeld worden in vijf verschillende categorieën: 1) automatisering / ICT, 2) dienstverlening, 3) belastingnaleving, 4) informatie en 5) de input van de burger. Automatisering en ICT is sinds de jaren '94 al erg belangrijk geweest, want dat is het begin geweest van de Belastingdienst om te beginnen met de diskettes om de aangifte voor burgers te vergemakkelijken. De jaren daarna is automatisering steeds belangrijker geworden omdat de aangifte via internet kon worden ingevuld en verstuurd en ook het contact met de Belastingdienst kreeg een plek op het internet, bijvoorbeeld door Twitter, maar de Belastingdienst zorgde er ook voor dat de

online teksten beter te begrijpen waren voor de burger en dat alles op één plek te vinden was. Dit moest er ook voor zorgen dat de dienstverlening van de Belastingdienst verbeterd zou worden, ook dit werd bijvoorbeeld door middel van Twitter getracht te bereiken. Er is ingezet op het extra opleiden van werknemers bij de BelastingTelefoon zodat de burger een betere uitleg kon verwachten en moest de snelheid van de Belastingdienst omhoog gaan. Ook de dienstverlening is altijd belangrijk geweest voor de Belastingdienst, dit is ook niet in de loop der jaren veranderd.

Net als de twee voorgaande indicatoren is de belastingnaleving van burgers belangrijk. Er wordt in elk beheersverslag aangegeven dat dit bereikt kan worden door goede dienstverlening en preventieve maatregelen. Ook hierin is geen andere lijn te zien.

Informatie heeft betrekking op het geven van duidelijkheid over informatie van aangiftes en andere zaken. Ook dit is in alle jaren belangrijk geweest. Ook behoren aangiftecampagnes hierbij die de duidelijkheid onder de burgers te vergroten.

De laatste indicator is input van de burger. Hier wordt niet in alle verslagen specifiek aandacht aan gegeven. Het gaat dan voornamelijk om de resultaten uit de Fiscale Monitor. Zo wordt er gewerkt aan de snelheid van de dienst omdat naar voren kwam dat dit nog ondermaats is voor het gevoel van de belastingplichtige.

Zoals blijkt uit het bovenstaande zijn er geen grote veranderingen geweest, voor de Belastingdienst zijn alle onderdelen de twintig jaar zeer belangrijk geweest. De Belastingdienst streept het belang ook aan dat alle factoren met elkaar samenhangen. Automatisering maakt het bijvoorbeeld voor de burger gemakkelijker, wat de dienstverlening ook ten goede kan komen. Beheersverslagen zijn over de jaren heen stabiel te noemen waarbij vooral dienstverlening en automatisering / ICT van groot belang zijn. Dit omdat de Belastingdienst denkt dat de belastingnaleving van burgers vergroot kan worden door het aangifteproces zo makkelijk mogelijk te maken, en daarnaast beter te controleren is wanneer de gegevens te vergelijken zijn met andere gegevens van andere organisaties. Ook de informatievoorziening heeft hier volgens de dienst effect op, waardoor ook daar groot op wordt ingezet.

Imago

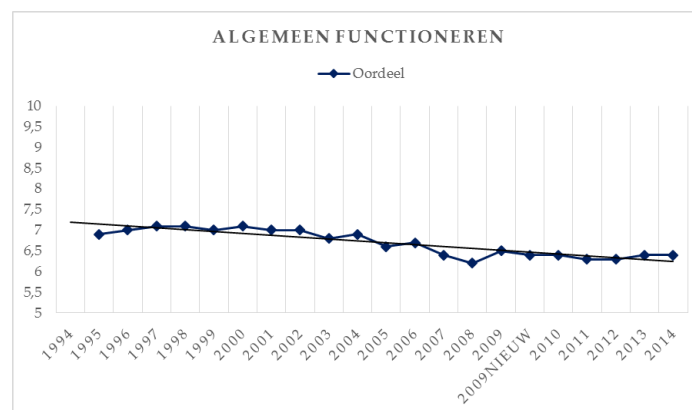
Tenslotte worden de twee indicatoren betreffende het imago meegenomen. Allereerst wordt de Fiscale Monitor toegelicht op aspecten omtrent het imago. Daarnaast wordt gekeken naar de toon van de krantenberichten van het Algemeen Dagblad en het NRC Handelsblad.

Fiscale Monitor

In dit deel zal het imago aan de hand van stellingen die zijn beantwoord door particulieren aan bod komen. Al deze gegevens komen uit de Fiscale Monitor van de Belastingdienst.

Een belangrijke indicator voor het imago van de Belastingdienst is de waardering van het algemeen functioneren van de dienst. Zoals in onderstaande grafiek te zien is, heeft hier door de jaren heen weinig verandering plaatsgevonden. Het gemiddelde cijfer voor het algemeen functioneren is in de loop der jaren wel wat achteruit gegaan, maar daarbij gaat het om decimalen. De grootste dip is op te merken in 2008, maar daarna gaat het cijfer weer wat omhoog en blijft het stabiel.

Grafiek 4.10: Waardering algemeen functioneren van de Belastingdienst



(Fiscale Monitor, 1995-2014)

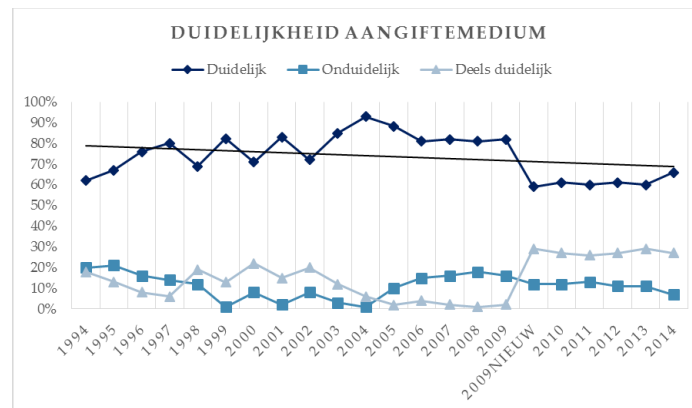
Zo klaar als een klontje

Een tweede belangrijke indicator is de duidelijkheid van het aangiftemedium, welke ook samenhangt met belastingnaleving. Er kan gesteld worden dat er meer fouten bij de aangifte worden gemaakt wanneer het niet duidelijk genoeg is voor de burger. Op die manier kan sprake zijn van belastingontduiking zonder dat dat de bedoeling was. Omdat het ook van belang is voor het imago van de dienst, is het bij dit kopje geplaatst, omdat we hiermee dit tussenhoofdstuk eindigen. In de latere analyse zullen alle gegevens verder met elkaar vergeleken worden, maar voor nu is het van belang om in ogeschouw te houden dat dit meespeelt met zowel het imago als met de belastingnaleving van burgers.

In tabel 4.11 is inzichtelijk gemaakt in welke mate de particulieren het aangiftemedium duidelijk vinden. Het kan hierbij gaan om de papieren aangifte, de Belastingdiskette (die nu niet meer bestaat), en de online aangifte.

Uit de tabel valt op te maken dat de mate van duidelijkheid van het aangiftemedium door de jaren heen is afgenomen, wel zijn er veel pieken en dalen op te merken. Vanaf 1997 tot en met 2002 gaat het heen en weer. Na 2002 gaat het twee jaar omhoog, maar na 2004 daalt de lijn weer. Van 2005 tot 2009 is de lijn stabiel. In 2009 is de Fiscale Monitor herzien, waardoor er twee cijfers van 2009 staan. Na deze 'nieuwe' Monitor dalen de cijfers weer, maar blijven ze wel redelijk op gelijk niveau.

Grafiek 4.11: Duidelijkheid van het aangiftemedium



(Fiscale Monitor, 1994-2014)

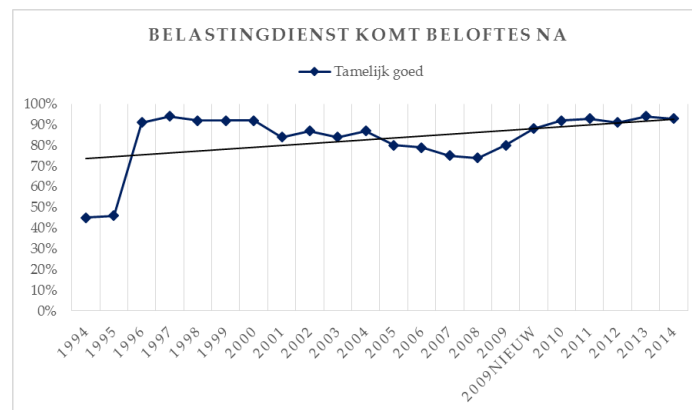
De duidelijkheid van het aangiftemedium neemt tot 2009 in een geleidelijk tempo toe, maar daarna blijft het steken op het lagere niveau van 2009. Er kan gesteld worden dat de Belastingdienst tot die tijd goed op weg was, ondanks de dalen in de route. Het ene jaar was de duidelijkheid groter dan het andere jaar, wat de verschillen goed laat zien. Vanaf 2004 blijft het tot 2009 ook op een vrij gelijk niveau, terwijl voorheen sprake was van pieken en dalen. Het zou kunnen dat de Belastingdienst in de eerdere jaren veel tijd en energie gestopt heeft in de duidelijkheid van het medium, maar dat hier op een bepaald moment mee gestopt is, omdat het voor de gemiddelde burger duidelijk genoeg was.

Belofte maakt schuld

De Belastingdienst heeft contact met burgers, en juist dit contact kan het imago van de dienst maken of breken. Daarbij is het van belang of de Belastingdienst zich aan zijn beloftes houdt. In grafiek 4.12 is dit inzichtelijk gemaakt.

Hierbij is ervoor gekozen om ook de neutrale stellingen bij goed toe te voegen, omdat dit in de vroege jaren van de Fiscale Monitor ook werd gedaan, de opvolgende jaren niet, maar de jaren daarna weer wel. Dit kan een probleem zijn, omdat neutrale personen niet vinden dat de Belastingdienst zich aan de afspraken houdt, maar ook niet vinden dat zij dit zelf wel doen. De cijfers van de jaren waarin alles bij elkaar is gevoegd, konden helaas niet uit elkaar gehaald worden, waardoor het noodzakelijk werd om die van de andere jaren ook op die manier bij elkaar te voegen zodat nog enigszins een vergelijking mogelijk zou zijn.

Grafiek 4.12: Belastingdienst komt beloftes na



(Fiscale Monitor, 1994-2014)

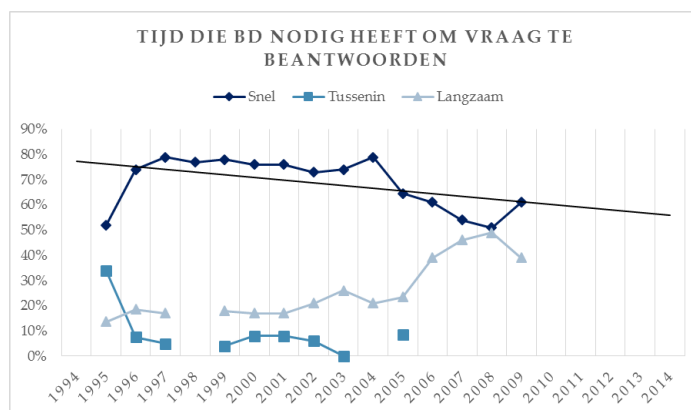
De lineaire lijn in de grafiek laat zien dat de Belastingdienst volgens de ondervraagde particulieren steeds beter zijn toezeggingen nakomt. In 1994 en 1995 is het op zijn dieptepunt, maar daarna wordt een enorme inhaalslag van zo'n 45% gemaakt. Vanaf 2004 wordt de dienst minder getrouw gezien, want er vindt een daling plaats die duurt tot en met 2008. Daarna is er weer een stijging te bemerken. Al met al is de dienst goed in het nakomen van zijn beloftes, maar is hier niet veel beter in geworden dan in 1996, de percentages van de laatste vijf jaar bevinden zich rond hetzelfde percentage. De percentages zitten in die jaren, net als in 1996, erg hoog, waardoor het aan de andere kant ook lastig is om jezelf nog verder te verbeteren.

Voor de laatste drie grafieken geldt dat bepaalde categorieën zijn samengevoegd. Zo hoort bij 'snel' ook 'zeer snel' en hoort bij 'langzaam' ook 'zeer langzaam'. Dit komt omdat de twee uitersten zo weinig resultaten hadden, dat ze zijn bijgevoegd bij de grotere categorie. Dit hoeft niet ten nadele te zijn van de resultaten aangezien ze in de categorieën passen. Dit gold niet voor de voorgaande grafiek, waarbij de categorie 'neutraal' werd toegevoegd bij 'goed'.

Zo vlug als een spin op een presenning

Net als de mate waarin de Belastingdienst zijn toezeggingen nakomt, is het ook van belang om te weten in hoeverre de Belastingdienst snel reageert op een vraag. De burger verwacht een goede dienstverlening, en wanneer dit voldoende is zal de organisatie ook een beter imago kunnen hebben. Van sommige jaren zijn alleen de cijfers bekend van de categorie 'snel'. Wanneer we kijken naar die categorie, kan gezien worden dat de Belastingdienst minder snel reageert op een vraag, hoewel er in 2004 en 2008 een stijgende lijn te zien is. De rest van de jaren laat een gelijkmatig beeld zien of een daling. Na 2009 kunnen er geen uitspraken over deze vraag gedaan worden, omdat deze vraag is geschrapt uit de vernieuwde Fiscale Monitor uit 2009.

Grafiek 4.13: Tijd die de Belastingdienst nodig heeft voor het beantwoorden van een vraag

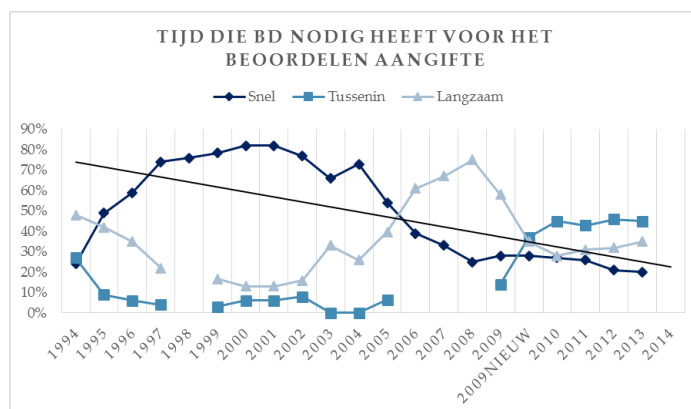


(Fiscale Monitor, 1995-2009)

De snelheid van de dienst in het beantwoorden van een vraag is wel achteruit gegaan, de lineaire lijn laat een daling zien van zo'n 10% in 2009. In de beginjaren was de Belastingdienst goed op weg, na 1996 bleef het een lange tijd stabiel, maar vanaf 2006 daalde de perceptie van mensen met betrekking tot de snelheid van het beantwoorden van vragen.

Naast de duidelijkheid van het aangiftemedium, is ook de snelheid waarmee de Belastingdienst de aangifte beoordeelt van belang. In de Beheersverslagen is ook naar voren gekomen dat de snelheid van de Belastingdienst erg belangrijk is voor een goede gepercipieerde dienstverlening. In 1994 vonden de meeste particulieren de dienst langzaam als het gaat om het beoordelen van de aangifte, maar in de jaren daarna wordt de dienst als snel gezien. Vanaf 1994 heeft de dienst veel geïnvesteerd in de snelheid van de aangiftes, zoals ook blijkt uit de Beheersverslagen. Dit kan er ook voor gezorgd hebben dat men de dienst daarna als snel kenmerkte. In 2003 is er een dip, maar het jaar daarna is er weer sprake van een stijging. In 2005 strandt het schip desondanks en is er sprake van een dalende lijn die zich doorzet tot 2008 en daarna op een gelijkmatig niveau blijft. Daarbij zit de dienst de laatste jaren op ongeveer hetzelfde niveau als in 1994.

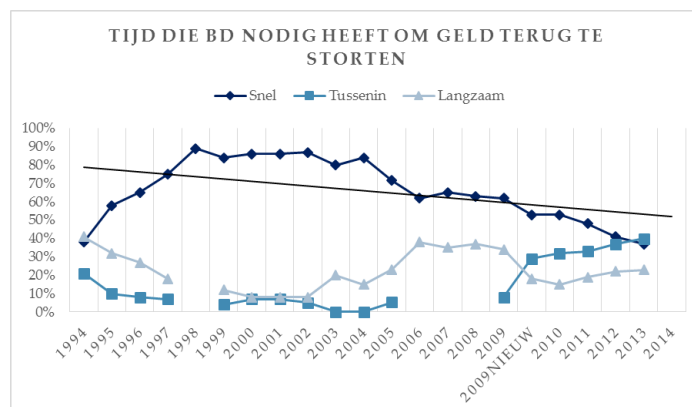
Grafiek 4.14: Tijd die de Belastingdienst nodig heeft voor het beoordelen van de aangifte



(Fiscale Monitor, 1994-2013)

De laatste indicator die meegenomen wordt uit de Fiscale Monitor om het imago van de Belastingdienst in beeld te krijgen is de tijd die Belastingdienst nodig heeft om teveel betaald geld terug te storten. Ook hier is sprake van een dalende, lineaire lijn. Vanaf 1994 tot en met 1999 is sprake van een grote stijging, die tot 2006 vrij gelijkmatig blijft. Na 2006 vinden steeds minder mensen dat de dienst snel het geld terug stort. De laatste vijf jaar zit op ongeveer hetzelfde niveau als in 1994-1995, minder dan de helft van de mensen vindt dat de Belastingdienst snel het geld terug stort.

Grafiek 4.15: Tijd die de Belastingdienst nodig heeft om geld terug te storten



(Fiscale Monitor, 1994-2013)

Krantenberichten

De berichten zijn afkomstig uit twee kranten, het NRC Handelsblad en het Algemeen Dagblad. Van beide kranten is in de periode 1 februari tot en met 15 april geanalyseerd over een tijdsduur van vijftien jaar. In zijn totaliteit zijn er 870 berichten uit gekomen, waar de onbruikbare berichten al uitgehaald zijn zoals in tabel 4.5 is te zien.

De positieve berichten betreft nieuws waarbij het bijvoorbeeld gaat om Belastingvoorlichting, maar ook over extra controles en straffen. Het negatieve nieuws richt zich bijvoorbeeld op technische storingen van de dienst, maar ook over belastingontduiking. Wanneer er een specifiek geval van belastingontduiking wordt genoemd, en daarbij ook de strafmaatregelen, wordt het onder positief nieuws geschaard omdat het laat zien dat de dienst iets aan ontduiking doet.

Tabel 4.5: Totaal aantallen en percentages AD + NRC

Totaal	Aantal	Percentage
Positief	242	28%
Negatief	419	48%
Neutraal	209	24%
Totaal	870	100%

Het eerste dat opvalt aan deze tabel is het feit dat bijna de helft van de berichten een negatieve lading heeft. Dit kan ermee te maken hebben dat het nieuws vooral om sensatie draait of om het feit dat de Belastingdienst de laatste jaren te maken heeft gehad met

automatiseringsproblemen en problemen met de teruggave. Ook kan het zijn dat het imago van de dienst is afgenomen, wat zorgt voor meer negatieve berichten.

In onderstaande tabel zijn de beide kranten per jaar uiteengezet. Onder de verschillende aantallen van de kranten staat ook het totale percentage over positieve, neutrale en negatieve berichten van dat jaar voor beide kranten. De aantallen van de steekproef zijn klein, zoals in tabel 4.5 te zien was, waardoor het lastig wordt om harde conclusies te trekken. Er is voor gekozen om ook een jaarlijkse analyse te doen omdat dit de lijn kan laten zien waarin het nieuws zich ontwikkeld heeft.

Tabel 4.6: Kranten in aantallen en percentages per jaar

	Positief	Neutraal	Negatief
NRC Handelsblad	9	8	9
Algemeen Dagblad	9	7	11
Totaal 1994:	34%	28%	38%
NRC Handelsblad	6	6	6
Algemeen Dagblad	7	1	9
Totaal 1995:	37%	20%	43%
NRC Handelsblad	2	10	9
Algemeen Dagblad	6	2	5
Totaal 1996:	24%	35%	41%
NRC Handelsblad	3	19	16
Algemeen Dagblad	4	2	12
Totaal 1997:	12.5%	37.5%	50%
NRC Handelsblad	3	3	12
Algemeen Dagblad	2	2	6
Totaal 1998:	18%	18%	64%
NRC Handelsblad	2	7	4
Algemeen Dagblad	7	7	9
Totaal 1999:	25%	39%	36%
NRC Handelsblad	3	10	4
Algemeen Dagblad	5	4	7
Totaal 2000:	24%	42%	32%
NRC Handelsblad	2	5	12
Algemeen Dagblad	5	5	7
Totaal 2001:	11%	36%	53%
NRC Handelsblad	3	5	11
Algemeen Dagblad	7	4	14
Totaal 2002:	22%	21%	57%
NRC Handelsblad	1	9	5
Algemeen Dagblad	8	4	3
Totaal 2003:	30%	43%	27%
NRC Handelsblad	8	11	13
Algemeen Dagblad	9	4	12
Totaal 2004:	30%	26%	44%
NRC Handelsblad	12	13	15
Algemeen Dagblad	7	6	10
Totaal 2005:	30%	30%	40%
NRC Handelsblad	3	8	15
Algemeen Dagblad	9	3	11
Totaal 2006:	24%	22%	53%

Vervolg tabel op de volgende pagina

Vervolg tabel

	Positief	Neutraal	Negatief
NRC Handelsblad	5	4	19
Algemeen Dagblad	3	3	8
Totaal 2007:	20%	16%	64%
NRC Handelsblad	11	3	24
Algemeen Dagblad	11	2	18
Totaal 2008:	32%	7%	61%
NRC Handelsblad	6	3	4
Algemeen Dagblad	9	5	4
Totaal 2009:	48%	25%	25%
NRC Handelsblad	4	3	3
Algemeen Dagblad	10	1	11
Totaal 2010:	44%	12%	44%
NRC Handelsblad	3	5	9
Algemeen Dagblad	8	5	7
Totaal 2011:	30%	27%	43%
NRC Handelsblad	3	1	8
Algemeen Dagblad	8	3	13
Totaal 2012:	31%	11%	58%
NRC Handelsblad	4	2	8
Algemeen Dagblad	8	1	6
Totaal 2013:	41%	10%	49%
NRC Handelsblad	4	3	14
Algemeen Dagblad	3	0	16
Totaal 2014:	17.5%	7.5%	75%

Zoals in tabel 4.6 te zien is, nemen de negatieve berichten voornamelijk de overhand in de kranten. In de tabel zijn de percentages gemarkeerd die 45% of meer aangeven. Tot 2005 gaf het NRC Handelsblad voor het grootste deel – wanneer we het vergelijken met het Algemeen Dagblad – neutrale berichten, terwijl de kranten na 2005 wat dat betreft naar elkaar toegroeien en er in percentages minder neutrale berichten te zien zijn, met een aantal uitschieters in 2009 en 2011 daargelaten. Van het Algemeen Dagblad kan gesteld worden dat het een populaire krant is, waardoor het voor een groter deel gericht is op sensatie en het trekken van aandacht van het publiek. Voor het NRC Handelsblad geldt dit in mindere mate omdat dit te boek staat als een serieuze krant, welke verschillende standpunten op verschillende wijze wil belichten. Om die reden zou het kunnen zijn dat het NRC Handelsblad meer neutrale berichten heeft, omdat het nieuws op een objectieve wijze naar voren wordt gebracht.

De laatste jaren zijn de berichten van het NRC Handelsblad minder neutraal geworden, wat eventueel zou kunnen duiden op de sensatielust van het ‘grote’ publiek. De krant heeft zich wellicht aangepast aan het publiek, waardoor ze minder objectief nieuws berichten en er meer een subjectieve waarde aan geven.

Negatieve berichten verkopen beter dan ‘goed nieuws’, wat eventueel het verschil tussen positief en negatief weergeeft. Het negatieve nieuws is bij beide kranten in de meerderheid. De ene verklaring is dus dat het nieuws de laatste jaren een negatieve toon heeft meegekregen omdat dit nu eenmaal beter verkoopt. De andere verklaring kan zijn dat de

Belastingdienst niet goed genoeg functioneerde en hierdoor veel negatieve berichten in de kranten kwamen. Er is geen duidelijke lijn te zien in de ontwikkeling van negatief nieuws. Het ene jaar is dit percentueel groter dan het andere jaar, waarbij er geen duidelijke stijgende lijn te zien is.

Tabel 4.7: Percentages Algemeen Dagblad en NRC Handelsblad

Algemeen Dagblad	Algemeen Dagblad	NRC Handelsblad
Positief	35%	21%
Negatief	48%	49%
Neutraal	17%	30%
Totaal	100%	100%

Opvallend aan bovenstaande tabel is dat het Algemeen Dagblad hoger scoort op positief nieuws. Het positieve nieuws is in mindere mate te zien bij het NRC Handelsblad, terwijl op voorhand gedacht werd dat het Algemeen Dagblad meer negatief nieuws zou verspreiden. Dit percentage is vrijwel gelijk aan elkaar, wat laat zien dat er op dit punt geen groot verschil tussen de kranten bestaat. Het percentage van neutrale berichten, zoals hiervoor al toegelicht, is wel anders. In het NRC Handelsblad worden meer neutrale berichten gepubliceerd dan in het Algemeen Dagblad. Dit zou kunnen komen omdat neutrale berichten niet interessant genoeg zijn voor het grote publiek en hierdoor minder vaak voorkomen in het Algemeen Dagblad, wat door meer mensen gelezen wordt.

Vergelijkende analyse

In deze paragraaf zullen de resultaten die hiervoor zijn beschreven, vergeleken worden met elkaar. Het is de vraag of het streven van de Belastingdienst naar een beter imago, door de campagnes, ook daadwerkelijk heeft gezorgd voor een hogere belastingnaleving, of in ieder geval een betere houding tegenover het betalen van belastingen en de andere indicatoren die daarbij horen.

Omdat er voor twintig jaar aan data is verzameld, zou elk jaar afzonderlijk vergeleken kunnen worden. Dit wordt helaas lastig, omdat de campagnespotjes, die het reputatiemanagement van de Belastingdienst meten, niet elk jaar uitgekomen zijn. Ook was het niet duidelijk uit welk jaar welk spotje kwam. Om die reden is ervoor gekozen om de vergelijking in tijdsblokken te doen. Daarbij zijn de jaartallen van de verschillende campagnes leidend.

1994-1996

In deze periode blijft de positieve houding van het belasting betalen vrijwel gelijk. De kans op ontdekking neemt in 1995 toe, maar in 1996 neemt het af. Het gaat dan wel over kleine veranderingen. De zelfrapportage neemt daarentegen wel harder toe. In 1995 is de stijging wel hoger, maar in 1996 is er ook nog sprake van een lichte stijging. Dit betekent dus dat er minder mensen zeggen ooit belasting te zullen ontduiken. De vraag omtrent het aantal onjuiste aangiftes werd pas gesteld vanaf 1995, maar er is wel sprake van een daling in 1996, wat een positieve trend laat zien. De zelfrapportage en het aantal onjuiste aangiftes laten dus een positieve trend zien, maar voor de pakkans geldt dat deze juist iets minder positief wordt beoordeeld in 1996 dan in het beginjaar 1994.

Wanneer er in die periode gekeken wordt naar de campagnespotjes zoals in onderstaande tabellen nogmaals is uiteengezet, blijkt dat de wederkerigheid en het begrip laag zijn. Wel wordt er in de filmpjes veel informatie gegeven over hoe men iets moet doen, en wordt er ook gebruik gemaakt van innovatieve ideeën, zoals de belastingdiskette.

Tabel 4.8: Berichten Han & Olga

CAMPAGNESPOTJES	BERICHTEN				
	Wederkerig	Begrip	Innovatief	Responsief	Informatie
Totaal Han & Olga 1994-1997	Ja = 8%	Ja = 25%	Ja = 75%	Ja = 41%	Ja = 75%

Ook is te zien dat de berichten voornamelijk informatieel zijn. Ook het aantal responsieve berichten is redelijk hoog, waaruit blijkt dat de Belastingdienst zijn best doet om de burger te helpen.

Tabel 4.9: Strategische communicatie Han & Olga

TELEVISIESPOTJES	STRATEGISCHE COMMUNICATIE			
	Informatieel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
Totaal Han & Olga	58%	17%	8%	17%

Wanneer er gekeken wordt naar de cijfers omtrent het imago uit de Fiscale Monitor, komt naar voren dat de Belastingdienst in 1996 grote sprongen heeft gemaakt met het nakomen van beloftes, deze schiet in één jaar tijd met 50% omhoog. Ook de snelheid van het beoordelen van de aangifte, een vraag beantwoorden en het terugstorten van geld heeft in deze periode een stijgende lijn. Tenslotte stijgt ook de duidelijkheid van het aangiftemedium in beide jaren.

De krantenberichten uit deze tijd zijn ook niet opvallend, het merendeel van de berichten is weliswaar negatief, maar verschilt niet dermate veel van de positieve en/of neutrale berichten.

Tabel 4.10: Krantenberichten 1994-1996

	Positief	Neutraal	Negatief
Totaal 1994:	34%	28%	38%
Totaal 1995:	37%	20%	43%
Totaal 1996:	24%	35%	41%

Voor zowel het imago als de belastingnaleving uit de Fiscale Monitor geldt een positieve toename. Burgers staan positiever tegenover belastingen, maar ook het imago van de dienst neemt in die periode toe. Hieruit kan blijken dat de belastingnaleving omhoog gaat naarmate het imago ook toeneemt. Ook uit de krantenberichten zijn geen opvallende resultaten te zien, de kranten zijn in deze periode vrij gematigd over de Belastingdienst, wat kan zorgen voor een extra impuls aan het imago. De campagne filmpjes zijn voornamelijk gericht op het verschaffen van informatie, wat mogelijk heeft gezorgd voor de stijging van het aangiftemedium. Ook is de Belastingdienst in die periode vrij innovatief, wat kan zorgen dat het voor de burger in die periode makkelijker was, waardoor het imago ook omhoog ging. De responsiviteit was ook van belang voor de dienst. Uit de Fiscale Monitor uit 1994 kwam onder andere naar voren dat het nakomen van beloftes door de dienst onder de 50% uit kwam, maar in 1996 een enorme stijging doormaakte. Ook dit zou mogelijk te danken zijn aan de campagnes; er wordt meer ingespeeld op hetgeen waar de burger behoefte aan heeft, wat het imago ook ten goede kan komen.

1997-1999

In 1997 is de houding omtrent het betalen van belasting betalen positiever, maar in 1998 is een lichte daling op te merken. In 1999 is het cijfer weer stabiel, wat geldt voor de gehele tijd voor het verondersteld percentage onjuiste aangiftes. Ook is er een soortgelijke relatie op te merken bij de pakkans, in 1997 is hier een toename te zien, maar deze blijft doorlopen tot 1998, waarna het cijfer in 1999 daalt tot net onder het niveau van 1997. De zelfrapportage laat een andere relatie zien, in 1997 is er een daling, daarna een stijging, waarna het cijfer zeer licht afneemt.

In de spotjes van deze periode zijn de berichten eveneens niet wederkerig. Wel is er meer begrip in de spotjes, maar de innovatie en informatie neemt af.

Tabel 4.11: Berichten Midden in de samenleving

CAMPAGNESPOTJES	BERICHTEN				
	Wederkerig	Begrip	Innovatief	Responsief	Informatie
Totaal Midden in de samenleving 1997-2000	Ja = 20%	Ja = 60%	Ja = 40%	Ja = 40%	Ja = 60%

Wel is te zien dat de spotjes informatieel zijn, maar wel 18% minder dan die van Han & Olga. De spotjes hebben van alles wel iets in zich, maar niets schiet er daadwerkelijk uit. Dat geldt ook voor de belastingnaleving en het imago. Deze cijfers blijven vrij gelijk.

Tabel 4.12: Strategische communicatie Midden in de samenleving

TELEVISIESPOTJES	STRATEGISCHE COMMUNICATIE			
	Informatieel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
Totaal Midden in de samenleving	40%	20%	20%	20%

De duidelijkheid van het aangifte-medium gaat mee op de relatie van de pakkans, deze stijgt in 1997, daalt in 1998 en stijgt weer in 1999. Het enige verschil is dat deze toename steiler verloopt dan die van de pakkans. Het nakomen van beloftes en de snelheid van het beantwoorden van de vraag zijn in deze jaren vrijwel gelijk. De snelheid van het terugstorten neemt in 1997 fors toe, maar in 1998 is er sprake van een daling. In 1999 stijgt het cijfer weer licht, zonder onder het niveau van 1997 te komen. Voor de snelheid van het beoordelen van de aangifte geldt hetzelfde in 1997, maar daarna blijft het ook nog licht stijgen.

Wanneer we kijken naar deze periode blijkt dat veel cijfers gelijk blijven, met soms een uitschieter in 1998, maar ondanks deze uitschieters komt het niveau van 1999 veelvuldig overeen met die van 1997, dit geldt voor beide variabelen uit de Fiscale Monitor.

De kranten daarentegen laten in twee jaren van deze periode wel twee uitschieters zien, de berichten in 1997 en 1998 zijn voor meer dan de helft negatief, maar dit blijkt geen groot effect te hebben op de belastingnaleving of het imago.

Tabel 4.13: Krantenberichten 1997-1999

	Positief	Neutraal	Negatief
Totaal 1997:	12.5%	37.5%	50%
Totaal 1998:	18%	18%	64%
Totaal 1999:	25%	39%	36%

De belastingnaleving laat in deze periode weinig veranderingen zien, de stijgingen en dalingen zijn allemaal erg klein. Ditzelfde geldt ook voor het imago uit de Fiscale Monitor. De veranderingen zijn ook klein, met uitzondering van de duidelijkheid van het aangifte-medium, die grotere pieken en dalen laat zien. Er kan gesteld worden aan de hand van deze periode, dat als het imago stabiel blijft, dit ook geldt voor de belastingnaleving.

De campagnespotjes van deze periode zijn qua cijfers negatiever dan de voorgaande periode. Wel is er meer ruimte voor begrip in de spotjes, en wordt er ook nog veelvuldig informatie verspreid. De campagnespotjes kennen geen uitschieters op een vlak, wat ervoor gezorgd kan hebben dat het imago uit de Fiscale Monitor ook vrij stabiel bleef. De kranten laten wel een negatief beeld zien in twee jaren van deze periode, maar dit lijkt geen groot effect te hebben. Wellicht hebben de spotjes, die voornamelijk in informatie voorzien, hieraan bijgedragen. Ook kan het zijn dat het begrip in de spotjes ervoor heeft gezorgd dat de dienst qua imago deze jaren niet sterk achteruit ging.

2000-2003

In 2000 is een nieuw soort vraag ontwikkeld voor het meten van de houding van belastingplichtigen tegenover het betalen van belasting. In dit jaar zijn zowel de oude als de nieuwe versie getoetst. Wanneer het over 2000 gaat, gaat het over de oude vraag, voor de verdere jaren gaat het over de nieuwe versie, die overigens wel vergeleken wordt met de nieuwe versie van 2000.

In 2000 neemt het cijfer licht af, daarna neemt het cijfer licht toe, maar in 2003 is er een grote dip op te merken. Dit geldt overigens ook voor de andere cijfers. De perceptie van foutieve aangiftes waren in deze periode vrijwel gelijk, maar in 2003 ligt het percentage hoger dan ooit, wat laat zien dat meer mensen denken dat aangiftes onjuist worden ingevuld. Voor de zelfrapportage geldt ook dat zij de eerste twee jaar van deze periode gelijk waren, daarna was er een stijging in 2002, maar in 2003 kelderde het cijfer zodat het percentage op het niveau van 1997 en 1994 kwam te liggen. De pakkans nam in 2000 toe, bleef daarna gelijk, waarna een toename in 2002 waar te nemen was, maar ook voor deze indicator geldt dat er in 2003 een grote dip te zien was; het cijfer was voorheen nooit zo laag geweest.

In de spotjes van deze jaren wordt vooral veel informatie verstrekt. Ook zijn de berichten voor de helft responsief en voor ruim de helft scheppen zij begrip. Vooral het informatieaspect is in deze periode fors toegenomen, gekeken naar de voorgaande periode. Daar lag het percentage op 60%, terwijl het in deze periode voor 88% van de berichten geldt.

Tabel 4.14: Berichten Venster

CAMPAGNESPOTJES	BERICHTEN				
	Wederkerig	Begrip	Innovatief	Responsief	Informatie
Totaal Venster 2000-2004	Ja = 6%	Ja = 56%	Ja = 31%	Ja = 50%	Ja = 88%

De strategische communicatie was vooral gericht op het verschaffen van informatie, zoals hiervoor al beschreven is, maar ook persuasieve communicatie speelt een grotere rol. Mensen worden meer aangespoord om dingen zelf en op tijd te doen. Men zou verwachten dat hierdoor juist de belastingnaleving zou stijgen, maar het zou ook kunnen zijn dat men vindt dat zij teveel achter de vodden worden gezeten wat een negatieve uitwerking kan hebben op de naleving.

Tabel 4.15: Strategische communicatie Venster

TELEVISIESPOTJES	STRATEGISCHE COMMUNICATIE			
	Informatieel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
Totaal Venster	37.5%	37.5%	12.5%	12.5%

Zoals al aangegeven is de belastingnaleving op alle aspecten fors gedaald in 2003, het interessante is dat dit niet lijkt te gelden voor het imago. Het nakomen van beloftes heeft een zigzagbeweging, het neemt om en om toe en af, en eindigt met een lichte afname in 2003, maar dit loopt niet uit de pas met de voorgaande jaren. Voor de snelheid van het beantwoorden van de vraag en het terugstorten van geld is de gehele periode geen verandering te bemerken, de cijfers blijven allemaal vrij gelijk, met uitzondering van een lichte daling in 2003. De snelheid van het beoordelen van de aangifte laat ook weinig grote veranderingen zien, er is een lichte stijging waar te nemen in 2000 en een lichte daling in 2002. Wel neemt het cijfer in 2003 af. De duidelijkheid van het aangiftemedium maakt dezelfde route als het nakomen van beloftes, alleen eindigt het hier met een stijging in 2003.

De krantenberichten in deze periode zijn in 2001 en 2002 voor ruim de helft negatief, maar hier is voor het imago in de Fiscale Monitor vrij weinig te merken. In 2003 gaat de belastingnaleving sterk naar beneden, maar in 2003 zijn de meeste berichten neutraal, gevolgd door positieve berichten.

Tabel 4.16: Krantenberichten 2000-2003

	Positief	Neutraal	Negatief
Totaal 2000:	24%	42%	32%
Totaal 2001:	11%	36%	53%
Totaal 2002:	22%	21%	57%
Totaal 2003:	30%	43%	27%

Een belangrijk jaar in deze periode is 2003. Voor alle indicatoren van belastingnaleving geldt dat ze achteruit gaan, en met name in 2003. Het imago uit de Fiscale Monitor lijkt hier veel minder last van te hebben; de duidelijkheid van het aangiftemedium gaat zelfs omhoog in 2003. Wel is er sprake van lichte dalingen in 2003, maar lang niet zo hevig als bij de indicatoren omtrent belastingnaleving. Dit zou verklaard kunnen worden uit de campagnespotjes. De spotjes laten, net als de voorgaande periode, begrip zien, maar in deze periode neemt ook de responsiviteit met 10% toe. Daarnaast is een grote stijging te zien in de berichten die informatie verschaffen. Waar de strategische communicatie voorheen gericht was op het informatieve aspect, wint het persuasieve aspect nu ook aan belang. De

campagnespotjes laten een positieve ontwikkeling zien, wat ervoor gezorgd kan hebben dat het imago lang niet zo hard daalde als de belastingnaleving.

Wanneer de krantenberichten erbij gehaald worden, komt naar voren dat er twee van de vier jaar voornamelijk negatief zijn, 2001 en 2002. Dit is niet terug te zien in de grafieken van imago en belastingnaleving. Voor beide variabelen was een dip te zien in 2003, maar de krantenberichten zijn in deze periode juist het minst negatief.

De belastingnaleving daalt, en het lijkt erop dat de campagnespotjes ervoor gezorgd hebben dat het imago niet even hard daalde als belastingnaleving. De krantenberichten laten in 2003 geen negatieve ontwikkeling zien, maar dit kan ook verklaard worden dat er maar een korte periode uit 2003 is meegenomen in de analyse, waardoor grote gebeurtenissen mogelijk niet zijn meegenomen.

2004-2008

De houding tegenover het betalen van belasting neemt eerst toe in 2004, daarna is er een lichte daling, maar in 2006 is er een grote daling te zien, het cijfer is dan het laagst van de periode. In 2007 loopt het weer omhoog tot en met 2008. De houding van het betalen van belasting mag in 2006 dan wel achteruit zijn gegaan, dit geldt in veel mindere mate voor de andere indicatoren. De pakkans laat zelfs een stijging zien, die zeker in 2007 groot is, in 2008 neemt het dan wel weer wat af. Ook voor de zelfrapportage geldt dat er een lichte stijging is te zien in 2006, daarvoor waren de cijfers vrij gelijk. De stijging loopt door tot en met het einde van deze periode. Omtrent de onjuiste aangiftes is er weinig op te merken, alleen in 2007 en 2008 neemt het licht af.

De spotjes wekken veel begrip op, zijn responsief en verschaffen ook informatie. Wanneer we er op deze manier naar kijken, zouden ze meer effect moeten hebben dan de voorgaande berichten.

Tabel 4.17: Berichten Gemakslab

CAMPAGNESPOTJES	BERICHTEN				
	Wederkerig	Begrip	Innovatief	Responsief	Informatie
Totaal Gemakslab 2004-2009	Ja = 21%	Ja = 64%	Ja = 43%	Ja = 79%	Ja = 79%

De berichten verschaffen veel informatie en sporen de mensen aan, maar dit lijkt geen effect te hebben op het imago. Er wordt ingespeeld op wat de burger wil in de spotjes, en daarbij wordt de nodige informatie gegeven.

Tabel 4.18: Strategische communicatie Gemakslab

TELEVISIESPOTJES	STRATEGISCHE COMMUNICATIE			
	Informationeel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
Totaal Gemakslab	36%	43%	14%	7%

Het nakomen van beloftes en de snelheid van antwoorden nemen in 2004 licht toe, maar daarna is er sprake van een dalende lijn, die overigens niet heel steil verloopt. Hetzelfde geldt voor de snelheid van het beoordelen van de aangifte, hierbij is ook een stijging in 2004 te zien, en voor de rest van de cijfers een daling. Deze daling loopt overigens wel steiler dan de voorgaande. De duidelijkheid van het aangiftemedium stijgt ook in 2004, waarna het daalt tot 2006 en daarna vrijwel gelijk blijft. Dit geldt ook voor de snelheid van terugstorten, hoewel deze lijn licht blijft dalen.

De krantenberichten van die tijd zouden dit wellicht kunnen verklaren. Voor alle jaartallen geldt dat de negatieve berichten in de meerderheid zijn, waarbij de laatste drie jaren meer dan de helft van de berichten omvatten. Drie jaar na elkaar zijn de negatieve berichten ruim in de meerderheid, wat er voor gezorgd kan hebben dat het imago niet meesteed met de belastingnaleving.

Tabel 4.19: Krantenberichten 2004-2008

	Positief	Neutraal	Negatief
Totaal 2004:	30%	26%	44%
Totaal 2005:	30%	30%	40%
Totaal 2006:	24%	22%	53%
Totaal 2007:	20%	16%	64%
Totaal 2008:	32%	7%	61%

In deze periode eindigen twee van de indicatoren van belastingnaleving boven het niveau van 2004; dit zijn de zelfrapportage en de kans op ontdekking bij te lage aangifte, ook de perceptie van het aantal foutieve percentage aangiftes heeft die periode een positieve ontwikkeling. De aanvaardbaarheid van belastingontduiking heeft eerst een stijging, maar daalt in 2008, en komt daarmee op het niveau van 2004. De houding tegenover het betalen van belasting neemt af, alleen niet zo sterk, met een grote dip in 2006.

In dezelfde periode nemen daarentegen alle indicatoren met betrekking tot het imago uit de Fiscale Monitor wel toe. Dit zou kunnen komen door de positieve ontwikkeling van de campagnespotjes. Er wordt - nog meer dan voorheen - ingezet op begrip, maar ook de responsiviteit is in deze periode zeer belangrijk. Er is in vergelijking met de voorgaande periode een stijging van bijna 20%. Het verschaffen van informatie wordt deze periode iets minder belangrijk, maar blijft desondanks op een gedeelde eerste plaats staan. Er wordt in

deze periode meer dan ooit naar de burger geluisterd en ingespeeld op hetgeen hij/zij wil. Ook het begrip neemt deze periode toe. Juist deze twee indicatoren kunnen ervoor gezorgd hebben dat het imago van de Belastingdienst steeg. De kranten laten weliswaar in de laatste drie jaar van deze periode zien dat de berichten voor ruim de helft negatief zijn, maar dit lijkt geen effect te hebben op het imago, aangezien dit steeg. Het zou kunnen dat de krantenberichten een klein effect hebben, of de campagnespotjes hebben ervoor gezorgd dat dit effect geneutraliseerd werd.

2009-2014

In 2009 is de Fiscale Monitor in zijn geheel herzien, zo wordt er vanaf die tijd gewerkt met een kleinere steekproef, wat het leggen van verbindingen met voorgaande perioden moeilijker maakt, maar ook zijn veel vragen vernieuwd of verwijderd. In 2009 zijn er twee Monitors uitgekomen, de oude versie en de nieuwe versie. De nieuwe versie wordt vergeleken met de oude versie, en de jaren na 2009 worden vergeleken met de nieuwe versie van 2009.

De houding tegenover het betalen van belasting neemt licht toe in 2009, maar in de nieuwe Fiscale Monitor neemt het met ruim 30% af, het laagste cijfer dat ooit waargenomen is in de Fiscale Monitor. Daarna is er een zigzagbeweging te zien, waarna er vanaf 2012 een dalende lijn is te zien. De pakkans laat eenzelfde lijn zien, eerst neemt het toe in 2009, maar bij de nieuwe versie neemt het af, hoewel niet in zo'n grote mate. Daarna is er een daling te zien. De zelfrapportage is niet opnieuw gevraagd in de nieuwe Monitor, waardoor in 2009 één cijfer bekend is. Eerst neemt het toe in 2009, maar tot en met 2012 neemt het af, waarna het vrijwel gelijk blijft. De perceptie over het aantal onjuiste aangiftes blijft eerst vrijwel gelijk tot en met 2010, daarna is er twee jaar een daling, waarna het tot en met 2014 weer stijgt.

De spotjes van deze periode zijn groener dan de voorgaande perioden. Driekwart van de berichten laat wederkerigheid zien, waarbij het van belang is dat als de Belastingdienst iets voor jou doet, jij als burger ook iets terug kunt doen of andersom. Ook de innovatieve berichten zijn deze periode weer gestegen, vooral door het gebruik van het internet. Vragen kunnen via internet gesteld worden, en ook de aangifte kan via internet ingevuld worden. Alle spotjes zijn responsief en verschaffen de burger met informatie. Op deze manier weet de burger goed hoe hij iets moet doen en waar hij bepaalde informatie kan vinden en wordt er ingespeeld op de behoefte van de burger.

Tabel 4.20: Berichten Tegel

CAMPAGNESPOTJES	Wederkerig	Begrip	Innovatief	Responsief	Informatie
Totaal Tegel 2009-2014	Ja = 75%	Ja = 62.5%	Ja = 75%	Ja = 100%	Ja = 100%

Wanneer we kijken naar de strategische informatie blijkt dat de interpretatieve berichten aan belang winnen. Hierbij wordt de burger centraal gezet, maar wel in identificatie met de Belastingdienst. Dit is volgens de schrijvers de meest gewenste vorm om gewenste resultaten te bereiken door middel van communicatie.

Tabel 4.21: Strategische communicatie Tegel

TELEVISIESPOTJES	STRATEGISCHE COMMUNICATIE			
	Informationeel	Persuasief	Relationeel	Interpretatief
Totaal Tegel	25%	25%	12.5%	37.5%

Ook voor het imago geldt dat de vragen en het aantal respondenten herzien zijn, maar opvallend is dat de cijfers niet op zo'n grote manier afwijken van de oude versie als het geval is bij de belastingnaleving. Het nakomen van beloftes stijgt in beide versies, waarna het tot 2011 blijft stijgen en daarna vrijwel gelijk blijft. Voor de snelheid van het beoordelen van de aangifte geldt dat de cijfers gelijk zijn aan elkaar en daarna langzaam naar beneden gaan. De duidelijkheid van het aangiftemedium neemt wel af vergeleken met de oude versie (30%). Voor de duidelijkheid geldt dat daarna dat de cijfers vrij gelijk blijven. De snelheid van terugstorten daalt in de nieuwe versie van 2009 licht, en neemt daarna nog verder licht af. De snelheid van het beantwoorden van een vraag stijgt in 2009, maar alleen in de oude versie, omdat deze vraag uit de nieuwe versie is geschrapt.

De krantenberichten zijn voornamelijk negatief in deze periode, met uitzondering van 2009, in dat jaar zijn ze voor bijna de helft positief. Het jaar daarop zijn de negatieve en de positieve berichten gelijk aan elkaar. In 2011 zijn er wel meer negatieve dan positieve berichten, maar de jaren die daarop volgen zijn negatiever. Vooral 2014 schiet eruit, waar 75% van de berichten negatief is.

Tabel 4.22: Krantenberichten 2009-2014

	Positief	Neutraal	Negatief
Totaal 2009:	48%	25%	25%
Totaal 2010:	44%	12%	44%
Totaal 2011:	30%	27%	43%
Totaal 2012:	31%	11%	58%
Totaal 2013:	41%	10%	49%
Totaal 2014:	17.5%	7.5%	75%

Wanneer we kijken naar deze periode blijkt dat alle indicatoren in 2014 omtrent belastingnaleving lager liggen dan de oude versie van 2009. De zelfrapportage neemt geleidelijk af, evenals de pakkans. De houding tegenover belasting betalen neemt af, dan weer toe, maar eindigt met een veel lager cijfer dan in 2009. Wanneer we 2014 vergelijken met de nieuwe versie van 2009, ligt dit percentage wel iets hoger. Het aantal foutieve aangiftes was stabiel, totdat er in 2011 en 2012 een knik kwam, daarna steeg het cijfer wel weer, zelfs tot boven het niveau van 2009.

Met betrekking tot het imago, wordt de snelheid van beantwoorden na 2009 niet meer gevraagd. De duidelijkheid van het aangiftemedium neemt af in de nieuwe versie van 2009, waarna deze redelijk gelijk blijft. De snelheid van beoordeling blijft de gehele periode vrij stabiel. De snelheid van het terugstorten neemt langzaam af, maar het nakomen van beloftes neemt zelfs licht toe in deze periode.

De belastingnaleving maakt dus een negatieve trend door in deze periode. Zoals al gezegd kan dit komen door de herziening van de Monitor, maar dit verklaart niet waarom het imago uit de Monitor niet eenzelfde beeld laat zien. Alleen de duidelijkheid van het aangiftemedium laat een daling in de nieuwe versie van 2009 zien, maar dit geldt niet voor de rest van de indicatoren betreffende het imago. Het imago zou wellicht deze negatieve spiraal niet hebben gekend door de goede campagnespotjes. De campagnes zorgden voor alle aspecten. Ook is dit de eerste periode waarin de wederkerigheid van berichten van groot belang is. De innovativiteit komt ook weer omhoog, wat ook voor een positieve ontwikkeling gezorgd kan hebben. De strategische communicatie is in deze periode voornamelijk van interpretatieve vorm, volgens de wetenschappelijke auteurs de beste vorm van strategische communicatie, wat zou kunnen verklaren waarom het imago vrij stabiel blijft. Het imago blijft stabiel, ondanks de grote hoeveelheid negativiteit die voortkomt uit de krantenartikelen. Van de zes jaar zijn drie jaren voor een groot deel negatief, met een uitschieter van 75% in 2014. In 2009 is voor het eerst sinds 1994 een meerderheid van de positieve berichten te zien. Juist in dat jaar gaat de belastingnaleving voor bijna alle indicatoren naar beneden, maar dit zou ook alleen kunnen komen door de herziening.

Afsluiting

Omtrent belastingnaleving laten drie van de vijf indicatoren een dalende lijn zien. Dit zijn de houding tegenover het betalen van belasting, de kans op ontdekking (wanneer we kijken naar de categorie 'zeker') en de zelfrapportage omtrent het ontduiken van belasting. Het verondersteld percentage aangiftes dat onjuist wordt ingevuld en de aanvaardbaarheid van ontduiken van belasting laten geen grote ontwikkelingen zien met betrekking tot de lineaire lijnen. Wel valt op dat alle indicatoren een dip doormaken in 2003 en dat bij de pakkans en de houding tegenover het betalen van belasting een negatieve spiraal te zien is na de herziening in 2009.

Op vier van de vijf aspecten daalt de lineaire lijn omtrent het imago van de dienst. Alleen in hoeverre de Belastingdienst toezeggingen nakomt laat een stijgende lineaire lijn zien. Voor het imago geldt dat ze niet zo'n grote dip laten zien in 2003, en ook na de herziening van de Fiscale Monitor verandert er weinig op het vlak van imago. Het is niet zoals bij de indicatoren van belastingnaleving dat ze na 2009 erg dalen of dicht bij elkaar blijven.

Er werd al verondersteld dat de kranten voornamelijk negatief zouden zijn, en dit klopt ook. De meerderheid van de berichten was negatief, maar in 2004 was het grootste gedeelte

positief. Ook viel het op dat het Algemeen Dagblad meer positief berichtte over de dienst dan het NRC Handelsblad.

De campagnespotjes laten een positieve ontwikkeling zien met betrekking tot de strategische communicatie. Waar eerst de informationele communicatie de overhand had, beslaat de laatste periode voornamelijk interpretatieve communicatie. De interpretatieve communicatievorm is ontwikkeld omdat de oude communicatievormen niet meer het beoogde effect bewerkstelligden. De nieuwere vormen sluiten beter aan bij de hedendaagse communicatie, wat een groter effect heeft op het publiek, waardoor dit een positieve ontwikkeling is. Ook de toon van de berichten laat een positieve ontwikkeling zien, met een dip in de derde periode, van 2000-2004. De laatste periode laat zien dat de meerderheid van de berichten begrip uitstraalt, en voor 75% laten ze wederkerigheid en innovativiteit zien. Responsiviteit en informatie beslaan de laatste jaren zelfs alle berichten.

Wanneer alle bronnen met elkaar vergeleken werden, valt op dat wanneer belastingnaleving op alle indicatoren fors daalt, dit niet hoeft te gelden voor het imago. In 2003 daalden bijvoorbeeld alle indicatoren, en dit gold ook voor het imago, maar dit was geen groot verschil ten opzichte van het jaar daarvoor. Het zou kunnen dat de campagnespotjes hier een rol in hebben gehad, omdat hierdoor alles duidelijk werd gemaakt voor de burger, waardoor het imago minder daalde dan de belastingnaleving. De krantenberichten laten, zoals gezegd, voornamelijk een negatief beeld zien, maar deze leken niet van grote invloed te zijn op de belastingnaleving of het imago.

Hoofdstuk 5

Conclusie & discussie

Conclusies

Uit het voorgaande blijkt dat belastingnaleving niet stijgt wanneer het reputatiemanagement naar de nieuwere vormen gaat en het imago positief is. In de eerste periode zijn de campagnes vooral gericht op het verschaffen van informatie, wat laat zien dat de Belastingdienst nog in de beginfase zit van reputatiemanagement. In die periode maakte het imago wel een positieve ontwikkeling door, maar met de belastingnaleving gebeurde die periode vrij weinig. Wanneer het imago stijgt, zou het kunnen dat de belastingnaleving stabiel blijft.

De tweede periode laat geen opvallendheden zien, zowel het imago als de belastingnaleving blijven gelijk. De spotjes gaan op sommige punten achteruit, maar winnen juist aan belang als het gaat om het creëren van begrip. De kranten zijn wel negatiever, maar dit lijkt geen effect te hebben op de belastingnaleving of het imago, want zij blijven beiden vrijwel gelijk.

Voor de derde periode geldt dat de belastingnaleving daalt over de periode heen, terwijl het imago juist stijgt. In 2003 is er een grote dip met betrekking tot de belastingnaleving te zien, maar deze dip valt voor het imago alles mee. De indicatoren gaan wel achteruit, maar dit zijn maar een paar procentpunten. Deze periode laat wel een positief beeld zien met betrekking tot de campagnes. Zowel het begrip, responsiviteit en informatie zijn erg belangrijk in de boodschappen van de spotjes, maar voor de strategische communicatie zijn zowel het informationele als het persuasieve karakter van belang, wat een positieve ontwikkeling laat zien. Ook is er over de hele periode heen een stijging te zien in het imago, maar juist een daling voor belastingnaleving. Wellicht hebben de campagnespotjes, met hun begrip en responsiviteit ervoor gezorgd dat het imago niet zo hard naar beneden ging als belastingnaleving. De persuasieve communicatie schijnt ook beter te zijn dan informationele communicatie, wat er ook voor gezorgd kan hebben dat het imago steeg. De kranten zijn in deze periode in twee van de vier jaar voor meer dan de helft negatief, maar dit lijkt geen (groot) effect te hebben op het imago. In 2003, het jaar waarin zowel belastingnaleving als het imago achteruit gaan, zijn maar 27% van de berichten negatief.

In de periode hierna is juist sprake van een omslag. Alle indicatoren omtrent belastingnaleving maken een positieve ontwikkeling door, terwijl de aspecten van het imago juist dalen. De campagnes zijn voornamelijk gericht op het creëren van begrip, responsiviteit en informatie. In deze periode wint de persuasieve communicatie aan belang. Wanneer gekeken wordt naar de kranten zijn drie van de vijf jaren voor ruim de helft negatief. Dit is een opvallende ontdekking, want de campagnespotjes doen het niet significant slechter dan

de periode daarvoor, en de persuasieve spotjes winnen zelfs aan belang. Desondanks daalt het imago en stijgt de belastingnaleving. Ook de kranten laten geen andere ontwikkeling zien dan de voorgaande periode. Meer dan de helft is negatief, maar dit leek de vorige periode geen effect te hebben; ja, eerder een positief effect op het imago.

De laatste periode laat voor vier van de vijf indicatoren omtrent belastingnaleving een daling zien. Ook hier geldt weer dat het imago juist toeneemt in deze periode, dit geldt voor alle indicatoren. De campagnes hebben zich positief geëvolueerd, ze zijn voornamelijk gericht op de interpretatieve communicatievorm. Ook de toon van de berichten laat een positieve trend zien, responsief en informatie gelden zelfs voor alle berichten. Voor de rest zijn alle andere soorten ruim over de helft, dit geldt ook voor wederkerigheid, die hiervoor nooit meer dan de helft in beslag nam.

De laatste drie perioden laten een opvallende richting zien; wanneer belastingnaleving toeneemt, neemt het imago af, en andersom. Er kan gesteld worden dat de kranten wellicht een grotere impact hebben op het imago dan uit dit onderzoek naar voren komt, omdat maar tweeënhalve maand per jaar is meegenomen in de analyse. Andere berichten, die misschien bepalender waren voor het imago, zijn niet meegenomen. De krantenberichten over een jaar heen laten wellicht een heel ander beeld zien dan nu naar voren is gekomen. Ook zou het kunnen zijn dat de personen die de vragenlijsten hebben ingevuld hun mening vooral baseren op de laatste periode. Wanneer de Fiscale Monitor wordt afgenomen, is de onderzoeker onbekend, maar dit zou wel een rol kunnen spelen. Men vergeet nieuws, zeker goed nieuws, snel waardoor het laatste nieuws het meest bepalend zou kunnen zijn voor de uitslag van de Fiscale Monitor.

Ook zou het kunnen dat het reputatiemanagement van de dienst ondanks alle nadruk die erop wordt gelegd door bedrijven en organisaties, niet van groot belang blijkt voor de naleving van regels. Voor veel instanties en organisaties is het imago belangrijk geworden en probeert men dit te managen. Wellicht is de geschiedenis (met zijn imago) van groter belang dan de huidige ontwikkelingen die een organisatie doormaakt. Wanneer een organisatie te maken heeft met vervelende zaken uit het verleden die druk hebben gelegd op de organisatie, zou dit in de toekomst nog steeds effect kunnen hebben.

De verwachte relatie tussen belastingnaleving enerzijds en reputatiemanagement en het imago anderzijds lijkt uit dit onderzoek niet te verlopen zoals verwacht. De verwachting was dat als het imago zou stijgen, dit ook zou gelden voor belastingnaleving, maar de relatie verloopt juist andersom. Het kan zijn dat de verkeerde indicatoren zijn gekozen op het imagoaspect, omdat hierin niet de duidelijke denkbeelden omtrent de Belastingdienst naar voren komen. Men kan wellicht positief antwoorden op de imagovragen uit de Fiscale Monitor, omdat zij voornamelijk ingaan op de werkwijze van de Belastingdienst, maar daarentegen wel negatief staan tegenover de dienst als geheel. Dit kan verklaren waarom de belastingnaleving omhoog gaat, en het imago juist naar beneden.

Een laatste verklaring is als volgt, wanneer de Belastingdienst controles uitoefent en mensen straft, zorgt dit voor betere belastingnaleving, maar dit hoeft niet per definitie te leiden tot een beter imago van de dienst. Het kan zijn dat mensen eerder 'bang' zijn voor een boete, en hierdoor netjes hun aangifte invullen, maar zich daarbij continu gecontroleerd voelen, wat ervoor kan zorgen dat het imago van de dienst kan dalen.

Discussie

Inhoudelijke punten

Het aantal krantenberichten is te weinig om harde uitspraken te kunnen doen. In eerste instantie was gekozen voor alle berichten van de afgelopen twintig jaar van zowel het NRC Handelsblad als het Algemeen Dagblad, maar in vele gevallen kwamen deze berichten boven de 800 per jaar uit, en dat maal twee, waardoor ervoor gekozen is om de steekproef te verkleinen. Toen de krantenberichten werden geanalyseerd bleek al vrij snel dat veel van de geselecteerde berichten geschrapt konden worden omdat zij iets zeiden over bijvoorbeeld de Spaanse Belastingdienst of de Belastingdienst als bijzin in het verhaal noemde. Ook is de periode van de berichten redelijk beperkt, er is voor gekozen om de berichten uit de aangifteperiode te halen, maar in de rest van het jaar gebeurt uiteraard ook veel omtrent de Belastingdienst. De Bulgarenfraude is bijvoorbeeld niet genoemd in de berichten omdat deze buiten deze periode vielen.

Voor het imago is gekozen voor een tweetal indicatoren, uit de Fiscale Monitor, en uit de krantenberichten. Zoals al gezegd is het aantal krantenberichten niet toereikend om toereikende conclusies te kunnen trekken. Voor de Fiscale Monitor geldt dat de sectie met betrekking tot het imago vrij kleinschalig was. Er is dan ook voor gekozen om andere indicatoren mee te nemen, zoals de duidelijkheid van het aangiftemedium en de snelheid van het proces. Dit zijn allemaal indicatoren die invloed uitoefenen op het imago, maar het imago zelf niet meten. Omdat het onderzoek zich toespitste op de afgelopen twintig jaar was het onmogelijk om een eigen instrument op te stellen welke imago zou meten, dus moest er gewerkt worden met de bestaande bronnen. Er werd getracht conclusies te trekken over het imago, maar het ging vooral om indicatoren die invloed uitoefenden op het imago. De krantenberichten zelf meten ook niet het imago, zij meten in hoeverre berichten positief of negatief zijn. Dit is dan ook een nadeel van dit onderzoek.

De indicatoren die gebruikt zijn om belastingnaleving te meten, meten niet in hoeverre er sprake is van belastingontduiking in Nederland. Het zijn vragen waar men makkelijk een sociaal wenselijk antwoord op kan geven. Omdat de 'harde' cijfers niet beschikbaar zijn, is er getracht om met onder andere de zelfrapportage en de aanvaardbaarheid van belastingontduiking dit toch inzichtelijk te maken. Dit is vrij goed gelukt, maar er moet in ogenschouw worden gehouden dat het niets zegt over het daadwerkelijke aantal belastingontduikers.

De campagnespotjes die gebruikt zijn, moesten het reputatiemanagement van de dienst meten. Er is gekeken naar welke vorm van strategische communicatie door de Belastingdienst gebruikt werd en welke toon erachter zat. Maar campagnes zijn uiteraard niet de enige vorm van reputatiemanagement van de Belastingdienst. De Belastingdienst doet veel meer met communicatie, maar al deze bronnen zijn niet meegenomen. Dit zorgt ervoor dat er mogelijk een eenzijdig beeld is ontstaan door de campagnes, terwijl bijvoorbeeld in Kamerstukken andere verhalen zouden kunnen staan. Dit moet wel in het achterhoofd gehouden worden.

Procespunten

Tijdens het onderzoek werd gestuit op een aantal tegenslagen. In eerste instantie waren er meer vragen geselecteerd die in de analyse zouden voorkomen, maar deze vragen werden maar een paar jaar gesteld, waardoor het onmogelijk werd om hier een trend voor uit te zetten. Hierbij gaat het onder andere om de procedurele rechtvaardigheid en retributieve rechtvaardigheid. Ook waren er in latere versies nieuwere vragen meegenomen, zoals de meningen van de campagnespotjes en hoe men de Belastingdienst ervaarde op de radio. Deze vragen konden helaas ook niet meegenomen worden, omdat deze pas in 2003 gebruikt werden en na een paar jaar weer geschrapt werden. Om die reden is ervoor gekozen om alleen de analyse uit te voeren op de grafieken die (bijna) alle gegevens hebben, omdat hier wel een duidelijke lijn in te zien was. Het schrappen van bepaalde vragen heeft er desondanks voor gezorgd dat cruciale indicatoren omtrent rechtvaardigheid niet meegenomen konden worden, terwijl uit de theorie bleek dat deze indicatoren een invloed hadden op de belastingnaleving.

Ook is de Fiscale Monitor in 2009 op de schop gegaan, waardoor het lastiger werd om deze nieuwe versie te kunnen vergelijken met de oudere versies. Natuurlijk was het mogelijk, want er was een lijn te zien, maar door de andere samenstelling van de steekproef veranderde bij veel vragen de resultaten in de nieuwe versie van 2009. Dit is goed te zien omdat de oude versie van 2009 wel is meegenomen.

Ook werd de vraag naar de houding van belastingplichtigen omtrent het belasting betalen in 2000 gewijzigd, waardoor de resultaten van daarvoor niet meer vergeleken konden worden met die van daarna.

Aanbevelingen

Tenslotte worden er nog enkele aanbevelingen gedaan. Zoals uit het voorgaande bleek, is het lastig om relaties te kunnen trekken tussen de verschillende variabelen. Om die reden is het dan ook noodzakelijk om naar alle waarschijnlijkheid de indicatoren omtrent het imago te verbeteren door bijvoorbeeld interviews te houden met personen en daarbij hun belastingaangifte bij te houden. Daarbij is het niet mogelijk om een relatie met het verleden te leggen, omdat het onmogelijk is om mensen te laten antwoorden hoe zij in het verleden dachten over de Belastingdienst en of zij daadwerkelijk netjes hun aangifte hebben ingevuld.

Ook is het een goed idee om achter het cijfer van belastingontduiking te komen. In dit onderzoek was dit niet mogelijk, en Nederland publiceert deze cijfers tot op heden ook nog niet. Op die manier wordt wellicht meer openheid verschaft over de belastingnaleving, want veel mensen denken op dit moment dat er meer belasting wordt ontdoken dan daadwerkelijk het geval is. Dan kan ook ingespeeld worden op het feit dat men in de meeste landen denkt dat er meer belastingontduiking plaats vindt dan daadwerkelijk het geval is.

Een aanbeveling voor het Ministerie gaat over de Fiscale Monitor. Wanneer een vragenlijst bijna jaarlijks wordt herzien, wordt het dermate lastig om conclusies door de tijd heen te kunnen zien. Eens in de vijf jaar kritisch naar de Monitor kijken zou wellicht meer dan genoeg zijn, want dan blijft het in ieder geval vijf jaar hetzelfde, waardoor het mogelijk wordt om conclusies over de jaren heen te kunnen maken.

Literatuurlijst

Allingham, M.G., & Sandmo, A. (1972). *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*. Journal of Public Economics 1, 323-338.

Alm, J., & McClelland, G.H. & Schulze, W.D. (1992). *Why do people pay taxes?* Journal of Public Economics 48, 21-38.

Alm, J., & Torgler, B. (2012). *Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality*. Journal of Business Ethics 101, 635-651.

Arentsen, M.J. (1998) *Het Ontwerpen van de Beleidsuitvoering*. In: *Het Ontwerpen van Beleid: Een Handleiding voor de Praktijk en Resultaten van Onderzoek*. Kluwer, Alphen aan den Rijn, 128-144.

Banning, C. & Driessen, C. *Hoe Nederland een belastingparadijs werd*.

[<http://www.nrcq.nl/2014/06/11/hoe-nederland-een-belastingparadijs-werd>]. 1-6-2015.

Baumeister, R.F., Bratslavsky, E., Finkenauer, C., & Vohs, K.D. (2001). *Bad is Stronger than Good*. Review of General Psychology, 5, 323-370.

Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Beleid in Beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom/Lemma.

Belastingdienst (2008). *Horizontaal Toezicht. Samenwerken vanuit vertrouwen*.

Belastingdienst (2011). *Middellangetermijnplan 'Eenvoudig aanspreekbaar'*.

Belastingdienst. *Onze Organisatie*.

[http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/organisatie/onze_organisatie/de_belastingdienst/]. 25-5-2015.

Belastingdienst. *Handhaving*.

[http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/aangifte_betalen_en_toezicht/toezicht/handhaving_en_controle/handhaving]. 1-6-2015.

Berens, G., & Riel, Van C.B.M. (2004). *Corporate Associations in the Academic Literature: Three Main Streams of Thought in the Reputation Measurement Literature*. Corporate Reputation Review: 7(2), 161-178.

Binnenlands Bestuur. *Vertrouwen van burgers in overheid onder druk*.

[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/vertrouwen-van-burgers-in-overheid-onder-druk.4586705.lynkx>]. 6-7-2015.

Harmsen, H. *New Public Management: Revolutie of Evolutie?*

[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/new-public-management>]. 1-6-2015.

Bouckaert, G., Van de Walle, S. & Kampen, J. K. (2005). *Potential for Comparative Public Opinion Research in Public Administration*. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2): 229-240.

Braithwaite, J., & Braithwaite, V. (2000). *An Evolving Compliance Model for Tax Enforcement*. Oxford University Press, New York.

Braithwaite, V. (2002a). *A New Approach to Tax Compliance*. In: Braithwaite, V. *Taxing Democracy*. Ashgate Publishing Ltd: England, 1-11.

Braithwaite, V. (2002b). *Dancing with Tax Authorities: Motivational Postures and Non-compliant Actions*. In: Braithwaite, V. *Taxing Democracy*. Ashgate Publishing Ltd: England, 15-35.

Braithwaite, J. (2006). *Responsive Regulation and Developing Economics*. *World Development* Vol. 34, 884-898.

Elffers, H., Weigel, R.H., & Hessing, D.J. (1989). *Onderzoek Naar Belastingontduiking*. In: D.J. Hessing, H. Elffers en J.H. Christiaanse (red.), *Belastingontduiking: Juridische, economische en psychologische aspecten van belastingweerstand*, Deventer: Kluwer, 165-208.

Elving, W., Ruler, Van B., Goodman, M. & Genest, C. (2012). *Communication management in The Netherlands: Trends, developments, and benchmark with US study*. *Journal of Communication Management*, 16(2), 112-132.

Eshuis, J. & Klijn, E.H. (2012). *Branding in Governance and Public Management*. Routledge Critical studies in public management. London: Routledge.

Fairbanks, J., Plowman, K.D. & Rawlins, B.L. (2007). *Transparency in government communication*. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 23-37.

Fombrun, C.J. Riel, C.B.M. van (2004). *Reputatiemanagement. Hoe succesvolle ondernemingen bouwen aan sterke reputaties*. Pearson Education Benelux, Amsterdam.

Geest, van M. 'Als Starbucks geen belasting betaalt, draait Jan Modaal daar voor op'.

[<http://www.volkskrant.nl/economie/als-starbucks-geen-belasting-betaalt-draait-jan-modaal-daar-voor-op~a3429757/>]. 18-6-2015.

Gribnau, J.L.M. (2008). *Belastingmoraal en Compliance: Het Belang van Legitimiteit van de Belastingdienst*. *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 137(6790), 1325-1336.

Gribnau, J.L.M. (2013). *Belastingen en Ethiek: De Ethische Dimensie van Tax Planning*. Tijdschrift voor Fiscaal Recht, 2013(444), 527-548.

Gribnau, J.L.M., & van Steenbergen, A.K.J.M. (2014). *Prettig Contact met de Belastingdienst*. In: B. Marseille, & L. van der Velden, *Vertrouwen verdient: Visies op geschillenbeslechting door de overheid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 86-100.

Hansen, H.K., Langer, R., & Salskov-Iversen, D. (2001). *Managing Political Communications*. Corporate Reputation Review, 4(2), 167-184.

Hatch, M.J. & Schultz, M. (1997). *Relations between Organizational Culture, Identity and Image*. European Journal of Marketing, 31(5/6), 356-365.

Heise J.A. (1985). *Toward closing the confidence gap: An alternative approach to communication between public and government*. Public Administration Quarterly, 9(2), 196-218.

Hoogerwerf, A., Arentsen, M.J., & Klok, P.J. (1989). *Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*. Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.

Hupe, P.L. (2003). *Over de Aanvaarding van Overheidsbeleid*. In V. Bekkers & A. Ringeling (Eds.), *Vragen over beleid: Perspectieven op waardering* (pp. 83-101). Utrecht: Lemma.

Im, T., Cho, W., Porumbescu, G. & Park J. (2012). *Internet, Trust in Government, and Citizen Compliance*. Journal of Public Administration Research and Theory, in press. Paper was cited in a presentation during the UNPAN Expert Group Meeting.

InfoNu.nl *Welke krant past bij mij?*

[<http://educatie-en-school.infonu.nl/diversen/28618-welke-krant-past-bij-mij-nederlandse-dagbladen.html>]. 17-5-2015.

InfoNu.nl. *Journalistiek: de krant / het dagblad*.

[<http://mens-en-samenleving.infonu.nl/communicatie/25509-journalistiek-de-krant-het-dagblad.html>]. 17-5-2015.

Meijer, M.M. & Kleinnijenhuis, J. (2006). *News and Corporate Reputation: Empirical Findings from the Netherlands*. Public Relations Review 32(2006) 341-348.

Ministerie van Financiën (1994). *Compliance en Non-Compliance. Eindrapportage van een onderzoeks- en ontwikkelingsproject*. Directie Planning, Financiën en Control. Rapportnr. 48, December 1994.

Ministerie van Financiën (2010). *Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst*. Directoraat-Generaal Belastingdienst. November 2010.

- Kent, M.L. & Taylor, M. (2002). *Toward a dialogic theory of public relations*. *Public Relations Review* 28, 21–37.
- Kinsey, K.A. (1989). *Theorieën en Modellen van Belastingfraude*. In: D.J. Hessing, H. Elffers en J.H. Christiaanse (red.), *Belastingontduiking: Juridische, economische en psychologische aspecten van belastingweerstand*, Deventer: Kluwer, 95-164.
- Kirchler, E., Muehlbacher, S., Kastlunger, B., & Wahl, I. (2007). *Why Pay Taxes? A Review of Tax Compliance Decisions*. International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Kirchler, E. (2007). *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. New York: Cambridge University Press.
- Kirchler, E., Hölzl, E. & Wahl, I. (2008). *Enforced versus Voluntary Compliance: The “Slippery Slope” Framework*. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210-225.
- Kleinnijenhuis, J., Van Hoof, A. M. J., & Oegema, D. (2007). *A Test of Rivaling Approaches to Explain News Effects: News on Issue Positions of Parties, Real-World Developments, Support and Criticism and Success and Failure*. *Journal of Communication*, 57(2), 366-384.
- Lee, M. (2000). *Reporters and Bureaucrats: Public Relations Counter-Strategies by Public Administrators in an Era of Media Disinterest in Government*. *Public Relations Review*, 25(4):451–463.
- Lee, M. (2001). *The Agency Spokesperson: Connecting Public Administration and the Media*. *Public Administration Quarterly*, 25(1), 101-130.
- Liu, B.F. & Horsley, J.S. (2007). *The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector*. *Journal of Public Relations Research*, 19(4), 377-393.
- Luoma-aho, V. (2008). *Sector reputation and public organizations*. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 446-467.
- Peeters, G., & Czapinski, J. (1990). *Positive-Negative Asymmetry in Evaluations: The Distinction between Affective and Informational Negativity Effects*. In W. Stroebe & M. Hewstone (Eds.), *European Review of Social Psychology*, 1, 33-60. Chichester: Wiley & Sons Ltd.
- Pleijter, A.R.J. (2006). *Typen en Logica van Kwalitatieve Inhoudsanalyse. Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de Sociale Wetenschappen*. Ubbergen: Uitgeverij Tandem Felix.
- Potman, H.P. (1989). *Acceptatie van Beleid. Onderzoek naar de Wet Geluidhinder ter Verkenning van een Bestuurskundig Begrip*. *Bestuur en Beleid* 7, Kerckebosch: Zeist.
- Riel, C.B.M. van (Ed.). (2001). *Corporate Communication: Het Managen van Reputatie*. Alphen aan den Rijn: Adfo.

Ringeling, A.B. (2004). *Het Imago van de Overheid. De Beoordeling van Prestaties van de Publieke Sector*. Den Haag: Elsevier Overheid, tweede editie.

Rijksoverheid. *Geschiedenis Belastingen*.

[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/lesmateriaal/geschiedenis-belastingen>]. 25-5-2015.

RTL Nieuws. *Grootschalige fraude Bulgaren met toeslagen*.

[<http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/grootschalige-fraude-bulgaren-met-toeslagen>]. 1-6-2015.

RTL Nieuws. *'Kabinet moet inzicht geven in deals met Starbucks en Google'*.

[<http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/kabinet-moet-inzicht-geven-deals-met-starbucks-en-google>]. 18-6-2015.

Ruler, B. Van (2003). *Communicatiemanagement: Van Kwantiteit naar Kwaliteit, de Ontwikkeling van een Professionaliseringsmodel*. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 3, 245-261.

Ruler, B. Van (2004). *Organisaties, Media en Openbaarheid: Ménage à Trois*. Amsterdam: Vossiuspers (oratie).

Schoofs, M. & Nelissen, P. (2008). *Reputaties van Overheidsorganisaties: Een Situationele Benadering*. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, Jaargang 36(3), 170-186.

Soroka, S.N. (2003). *Media, Public Opinion, and Foreign Policy*. Press/Politics 8(1):27-48.

Soroka, S.N. (2006). *Good News and Bad News: Asymmetric Responses to Economic Information*. The Journal of Politics, 68(2), 372-385.

Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen. *Belastingontduiking heeft hoge kosten. Nieuwe campagne tegen belastingparadijzen*.

[<http://somo.nl/news-nl/belastingontduiking-heeft-hoge-kosten>]. 1-6-2015.

Srinivasan, T.N. (1973). *Tax Evasion: A Model*. Journal of Public Economics 2, 339-346.

Temporal, P. (2015). *Branding for the Public Sector: Creating, Building and Managing Brands People Will Value*. John Wiley and Sons Ltd, The Atrium.

Tyler, T.R., Smith, H. (1998). *Social Justice and Social Movements*. In Handbook of Social Psychology, ed. D. Gilbert, S. Fiske, G. Lindzey, 2:595-629. New York: McGraw-Hill. 4th ed.

Tyler, T.R. (2006). *Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation*. Annual Review of Psychology, 57, 375-400.

Walle, Van de S., Bouckaert, G. & Kampen, J. K. (2001). *Gebruikersbevragingen bij de Overheid*. Newsletter Quality, 9 (78): 10-12.

Wiebes, E. (2014). *Betreft beantwoording Kamervragen over de tax gap in Nederland*. 7 oktober 2014. DGB/2014/5484.

Wenzel, M. (2003). *Tax compliance and the psychology of justice: mapping the field*. In: Valerie Braithwaite, *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, 1st, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK, 41-69.

Yeung, K. (2005). *Government by Publicity Management: Sunlight or Spin*. Public Law: 360-383.

ZEMBLA. *De misgelopen miljarden*.

[<http://zembra.vara.nl/seizoenen/2014/afleveringen/25-09-2014>]. 1-6-2015.

Samenvatting

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt: *“Hoe is het gesteld met de ontwikkeling van de belastingnaleving onder Nederlandse particulieren in de periode van 1994 tot en met 2014 en op welke wijze speelt het streven van de Belastingdienst naar een beter imago door middel van reputatiemanagement daarbij een rol?”*. De Nederlandse Belastingdienst heeft de laatste jaren negatief in het nieuws gestaan over bijvoorbeeld de Toeslagenfraude en de Bulgarenfraude. Uiteraard is er ook veel goed gegaan binnen en buiten de dienst, maar het is de vraag in hoeverre negatief nieuws effect heeft op de mate van belastingnaleving van burgers. Niet alleen het imago kan een effect hebben op de mate van belastingnaleving, wat in dit onderzoek gemeten wordt door verschillende stellingen aan burgers en krantenberichten, maar ook het reputatiemanagement door de Belastingdienst zelf kan hier een rol in spelen. Het is de vraag in hoeverre de Belastingdienst zich actief bezig houdt om een goede reputatie te behouden en/of te verwerven en in hoeverre dit van invloed is op de belastingnaleving van de dienst. De belangrijkste doelstelling van de Belastingdienst is niet voor niets het innen van belastingen en ervoor zorgen dat zoveel mogelijk burgers netjes en op tijd hun belasting betalen.

Voor de gegevensverzameling was verondersteld dat de mate van belastingnaleving gelijk zou lopen met de trend van het imago en het reputatiemanagement. Uit de bronnen kwam naar voren dat de dienst steeds beter is in het managen van hun reputatie, maar dat dit geen effect lijkt te hebben op het imago van de dienst en/of op de mate van belastingnaleving onder burgers. De indicatoren omtrent belastingnaleving laten een negatieve trend zien, de meeste indicatoren eindigen in 2014 lager dan in het beginjaar 1994. Voor het imago, gemeten via de Fiscale Monitor, geldt dit voor drie van de vijf aspecten. Omtrent de kranten, die ook het imago meten, is geen duidelijke trend te ontdekken, wel valt op dat de meerderheid van de berichten negatief is.

Om het voor de lezer zo makkelijk mogelijk te maken zijn de twintig jaar onderverdeeld in vijf categorieën, waarvan de eerste twee de op voorhand voorspelde relatie laten zien; wanneer de belastingnaleving omlaag gaat, geldt dit ook voor het imago. Wanneer de belastingnaleving omhoog gaat, wordt het imago ook als positiever beoordeeld. In de laatste drie perioden is er juist sprake van een omgekeerde relatie; wanneer belastingnaleving daalt, stijgt het imago en andersom.

Het kan zijn dat de verkeerde indicatoren zijn gekozen op het imagoaspect, omdat hierin niet de duidelijke denkbeelden omtrent de Belastingdienst naar voren komen. De onderzochte groep kon wellicht positief antwoorden op de imagovragen uit de Fiscale Monitor, omdat zij voornamelijk ingaan op de werkwijze van de Belastingdienst, maar daarentegen wel negatief staan tegenover de dienst als geheel. Een laatste verklaring is dat mensen eerder ‘bang’ zijn voor een boete, en hierdoor netjes hun aangifte invullen, maar zich daarbij continu gecontroleerd voelen, wat ervoor kan zorgen dat het imago van de dienst kan dalen.

De belangrijkste aanbevelingen van het onderzoek zijn als volgt: het is waarschijnlijk noodzakelijk om de indicatoren omtrent het imago te verbeteren. Ook is het handig om het daadwerkelijke cijfer van belastingontduiking te weten wanneer je hierop als dienst wilt sturen. En tenslotte is het lastig om resultaten uit het verleden te vergelijken met het verleden wanneer vragen uit vragenlijsten continu herzien worden.