

Vergaderjaar 2018–2019

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 54

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2019

Met de motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) verzocht uw Kamer «*de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling*».

Met deze brief informeer ik u over de onderzoeksopzet van de voorgenomen beleidsdoorlichting Dienstverlening die in 2020 aan uw Kamer aangeboden zal worden. De beleidsdoorlichting richt zich op de doelen, instrumenten en prestaties op het gebied van dienstverlening, zoals opgenomen in artikel 1 Belastingen.

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd aan de hand van de regels en kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Dit houdt onder andere in dat de beleidsdoorlichting wordt voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek.

In de bijlage is de onderzoeksopzet opgenomen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

1. Inleiding

Periodiek dient het begrotingsartikel 1 Belastingen te worden doorgelicht. De Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018 biedt de mogelijkheid delen van het beleidsartikel door te lichten. Het object van evaluatie van deze doorlichting zijn de doelen, instrumenten en prestaties op het gebied van dienstverlening, zoals opgenomen in artikel 1 Belastingen. De doorlichting dienstverlening is voorzien in de Evaluatieprogrammering voor Financiën voor 2020.

2. Doel beleidsdoorlichting

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen en toetsing hiervan. In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018 (RPE 2018) worden eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden. De RPE onderscheidt de volgende zeven stappen:

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoede uitgaven;
- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
- f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

3. Methode van onderzoek

Uit eerder uitgevoerde beleidsdoorlichtingen van artikel 1 Belastingen kwam pregnant naar voren dat het lastig is om een direct verband te leggen tussen de inzet van de instrumenten van de Belastingdienst en de doelstellingen van het beleid.¹ Dit is een probleem dat internationaal wordt onderkend. Dat komt onder meer doordat de inzet van de instrumenten voor dienstverlening, toezicht en opsporing tezamen niet allesbepalend zijn voor de mate van compliance van burgers en bedrijven (de doelstelling). Ook andere factoren, zoals economische, maatschappelijk en politieke ontwikkelingen, bepalen het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven en zijn factoren die niet door de Belastingdienst kunnen worden beïnvloed.

Om dit probleem zoveel mogelijk te ondervangen wordt bij deze beleidsdoorlichting gestart met een inventarisatie van alle beoogde effecten van het beleid voor dienstverlening. Vervolgens zal worden bepaald welke effecten wel en welke niet betrekking hebben op de desbetreffende doelen van dienstverlening en in welke mate effecten al gemeten zijn, bijvoor-

¹ Kamerstuk 31 935, nr. 44, p. 9.

beeld in de vorm van effectonderzoeken en evaluaties. Van de gemeten effectiviteit zal de hardheid worden geduid aan de hand van de zogenaamde «effectladder», waarmee op basis van de gehanteerde onderzoeksmethode wordt aangeduid in hoeverre (causale) uitspraken over de effectiviteit mogelijk zijn, van «aannemelijk» tot «bewezen».

De relatie tussen de inzet van mensen en middelen en het bereik van doelen wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van een resultatenketen / doelenboom. Hierbij wordt aan de hand van een schematische opstelling van input, activiteiten, output, outcome en impact² de vraag beantwoord of de outcome en impact verband houden met het beleid of beïnvloed worden door externe factoren. De resultatenketen zal verder gebruikt worden voor het toetsen van aannames uit de beleidstheorie en voor het doen van aanbevelingen ten aanzien van toekomstige evaluaties en beleidsdoorlichtingen.

In het onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan eventuele doelverschuivingen in de tijd en de vraag of deze verschuivingen doelmatig en efficiënt functioneren in de weg staan.

De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken en rapportages. Het onderzoek bestaat verder uit dossier- en literatuurstudie en interviews. Dossier- en literatuurstudie betreffen o.a. documenten van de Belastingdienst waarbij wordt ingegaan op dienstverlening, zoals het jaarplan, jaarcontracten en jaarverslagen, convenanten en wetenschappelijke literatuur (deskonderzoek). Daaruit zijn onder meer de kwantitatieve gegevens over prestaties en doelrealisatie te halen. Verder wordt onderzocht in welke mate gebruik kan worden gemaakt van benchmarking, waarbij de Belastingdienst vergeleken wordt met andere overheidsdiensten en buitenlandse belastingdiensten.

Aanvullend vindt ook onderzoek plaats in de vorm van gestructureerde interviews met de opdrachtgever (DG FZ), de opdrachtnemer (DG Belastingdienst), de eigenaar (SG Financiën) en de uitvoering (de betrokken dienstonderdelen binnen de Belastingdienst). Deze interviews zijn gericht op de relatie tussen (het vaststellen van) beleid en uitvoering en mogelijke maatregelen voor verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het uitvoeringsbeleid.

4. Doelstellingen dienstverlening

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 1 is gericht op de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance). Onder compliance verstaat de Belastingdienst dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke fiscale verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen. De term bereidheid geeft aan dat de Belastingdienst ernaar streeft dat belastingplichtigen uit zichzelf fiscale regels naleven, zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst.

Dienstverlening is een breed en substantieel onderdeel van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Voor dienstverlening is in begrotingsartikel 1 de volgende doelstelling opgenomen: «de Belastingdienst maakt het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk om hun verplichtingen na te komen en hun rechten geldend te maken door passende dienstverlening te leveren.» Met passende dienstverlening

² <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>.

zorgt de Belastingdienst ervoor dat belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hun verplichtingen kunnen nakomen en hun rechten kunnen verwezenlijken. De door de Belastingdienst geboden dienstverlening is ingericht op diversiteit in de zelfredzaamheid van de burger. De Belastingdienst stimuleert en ondersteunt organisaties en burgers die – op hun beurt – burgers helpen met het (digitaal) zaken doen met de Belastingdienst. Dit kan zien op hulp bij het doen van aangifte of tot aan hulp rondom budgetbeheer of schulden. De Belastingdienst streeft ernaar te voldoen aan de verwachtingen van burgers en bedrijven ten aanzien van snelle en klantgerichte dienstverlening.

Medio 2018 is de interactiestrategie van de Belastingdienst naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze strategie biedt een kader voor de (ontwikkeling van) de interactie van de Belastingdienst de komende jaren, waaronder op het gebied van dienstverlening. Kenmerken van de interactiestrategie zijn een duidelijk en overzichtelijk interactiepalet, makkelijk en eenvoudig, persoonlijk, proactief en met handelingsperspectief. De Belastingdienst monitort klanttevredenheid van interactie en betreft burgers, bedrijven en intermediairs bij de vormgeving van interactie. In de interactiestrategie wordt ook onderscheid gemaakt tussen verschillende interactietypologieën die worden gebruikt bij de doorontwikkeling van interactieprocessen. Deze typologieën zijn gericht op de wijze waarop burgers en bedrijven hun zaken met de Belastingdienst willen regelen.

5. Afbakening onderzoek

De onderhavige beleidsdoorlichting betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening van de Belastingdienst en richt zich op de uitgaven aan dienstverlening binnen artikel 1 van de begroting van het Ministerie van Financiën voor de jaren 2015 tot en met 2019. Aangezien deze uitgaven zijn verspreid over meerdere dienstonderdelen binnen de Belastingdienst, zal het bepalen van de financiële grondslag onderdeel uitmaken van de gedetailleerde onderzoeksopzet.

De reikwijdte van het onderwerp dienstverlening is beschreven in begrotingsartikel 1 en in het Jaarplan Belastingdienst. In 2015 is een eerdere beleidsdoorlichting van de dienstverlening opgeleverd en besloeg de periode 2010 tot en met 2014. In deze beleidsdoorlichting is geconstateerd dat het beleidsinstrument dienstverlening eenvoudig noch eenduidig te definiëren is in de context van de praktijk van de Belastingdienst. Dienstverlening opgevat als houding of opstelling van de Belastingdienst en zijn medewerkers richting belastingplichtigen is immers ook onderdeel van activiteiten die bij andere beleidsinstrumenten horen. Voor de beleidsdoorlichting is destijds als afbakening gekozen die organisatieonderdelen van de Belastingdienst die (voornamelijk) een dienstverlenende taak hebben.

Ook in het Jaarplan Belastingdienst 2019 is er sprake van een afbakening van het begrip. Hierin wordt de mix van instrumenten benoemd die door de Belastingdienst, als onderdeel van de uitvoerings- en toezichtstrategie, wordt ingezet om de naleving te bevorderen en te borgen. Naast de instrumenten gericht op het voorkomen van fouten en de toezicht- en fraudeaanpak van de Belastingdienst, betreft dit ook hoe hier door middel van dienstverlening aan wordt bijgedragen. Dienstverlening is hier gedefinieerd als «de diverse vormen en momenten van interactie met burgers of bedrijven (telefonisch, digitaal, balie) en de samenwerking op het gebied van dienstverlening met maatschappelijke en commerciële dienstverleners (zoals sociaal raadslieden, belastingwinkels en intermediairs)». De beleidsdoorlichting zal qua reikwijdte aansluiten bij het begrip

dienstverlening uit het Jaarplan. Dat betekent dat het onderzoek zich richt op de website, telefonie, balies, alsmede op de samenwerking met dienstverleners, publiekscampagnes, klachten en bezwaren en de vraag in hoeverre deze instrumenten voorzien in de doelstelling voor passende dienstverlening om het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk te maken.

De primaire focus ligt daarbij op de bij dienstverlening betrokken onderdelen Klantinteractie & Services (KI&S), Particulieren en Centrale Administratieve Processen (CAP) van de Belastingdienst. De dienstverlening op het gebied van Toeslagen en de Douane maakt reeds onderdeel uit van andere beleidsdoorlichting met betrekking tot begrotingsartikel 1, respectievelijk de beleidsdoorlichtingen Toeslagen (2016) en Douane (2020).

6. Onderzoeksopdracht

De centrale vraagstelling voor de doorlichting luidt:

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

Doel van het onderzoek is om na te gaan:

- hoe het beleid en de uitvoering van dienstverlening zijn vormgegeven;
- wat de resultaten en kosten daarvan zijn;
- welke mogelijkheden er zijn om de effectiviteit en efficiency van dienstverlening (verder) te vergroten en /of te verbeteren.

Daarbij worden de zeven stappen van de RPE, zoals verwoord in paragraaf 2, doorlopen.

7. Aanpak

De aanpak is als volgt:

1. Beleidsreconstructie

Als eerste wordt een beschrijving gegeven van het beleid met betrekking tot dienstverlening. Beschreven worden doelstellingen op het gebied van dienstverlening (waaronder klachtenbehandeling en bezwaar), de uitvoerings- en toezichtstrategie met betrekking tot dienstverlening, de ingezette (beleids)instrumenten en interactie- en communicatiekanalen en de recente ontwikkelingen daarin. Belangrijke documenten: *Begrotingen Financiën (IX)*, *Jaarplan Belastingdienst*, *Interactiestrategie*, etc. Daarnaast zal in de beleidsreconstructie ingegaan worden op opvolging van bevindingen en conclusies uit de eerdere beleidsdoorlichting naar dienstverlening uit 2015.

2. Prestatie-indicatoren: normstellingen en resultaten

De tweede stap is het bijeenbrengen van de beschikbare gegevens op verschillende niveaus binnen de Belastingdienst die inzicht geven in het functioneren van de instrumenten ten behoeve van dienstverlening. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van dienstverlening en op welke wijze dit wordt gemeten. Zo zijn tijdens de onderzoeksperiode ook nieuwe indicatoren, waaronder op het gebied klanttevredenheid, geïntroduceerd. Ook worden gegevens verzameld met betrekking tot de ervaren beleving door belastingplichtigen. Belangrijke bronnen: *jaarrapportages en jaarcontracten betrokken dienstonderdelen (o.a. KI&S, Particulieren, CAP) en ketens (interactie en bezwaar, beroep en klachten)*, *halfjaarsrapportages en voortgangsrapportages Belastingdienst, Jaarverslagen Financiën (IX)*, etc. Voor ervaring en beleving wordt gebruik gemaakt van survey onderzoek, in

het bijzonder de Fiscale monitor, CKTO, eigen klantmetingen, metingen Consumentenbond en onderzoeken Nationale ombudsman.

3. *Efficiency*

Stap drie is het in beeld brengen van de grondslag en de ontwikkeling van de uitvoeringskosten van dienstverlening over de onderzoeksperiode. Daarbij wordt ook ingegaan op de inrichting van de sturing op dit terrein, waaronder via de ketens interactie en bezwaar, beroep en klachten. Efficiency kan op twee manieren vergroot worden.

Met minder middelen hetzelfde bereiken: inzichtelijk wordt gemaakt wat de gevolgen voor de uitvoering zijn mocht de situatie zich voordoen dat er 20% minder budget beschikbaar is. 2. Met dezelfde middelen meer bereiken: in beeld wordt gebracht of en waar met dezelfde middelen betere prestaties mogelijk zijn. Belangrijke bronnen: Uitgavenmodel Belastingdienst, Kadernota's en Budgetbrieven Belastingdienst, IBO Belastingdienst, Gateway reviews ketens en daarnaast de interviews zoals in paragraaf 3 zijn toegelicht.

4. *Conclusies en aanbevelingen*

Op basis van het beschikbare materiaal wordt bepaald in hoeverre de Belastingdienst erin slaagt om voor burgers en bedrijven passende dienstverlening aan te bieden en dat daarbij aannemelijk is te maken dat de inzet van mensen en middelen effectief is en of dat op efficiënte wijze geschiedt. Daarbij zal ook bezien worden in hoeverre nog niet geïmplementeerde onderdelen van de Interactiestrategie invulling kunnen geven aan geconstateerde bevindingen en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting. Uit eerdere beleidsdoorlichtingen blijkt dat met het beschikbare cijfermateriaal slechts beperkt conclusies kunnen worden getrokken over de doelmatigheid. Indien er in de onderhavige beleidsdoorlichting ook hiaten in het beschikbare materiaal zijn zal een voorstel worden gedaan hoe hiermee om te gaan.

8. Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

De doorlichting zal worden uitbesteed aan een extern bureau en worden ondersteund door een interne werkgroep. Naast de waarborg voor een onafhankelijke uitvoering van het onderzoek, wordt met een extern bureau specialistische onderzoekscapaciteit aangetrokken waarover de Belastingdienst zelf niet beschikt. Alvorens de gunningsprocedure te beginnen, zal eerst onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst een gedetailleerde onderzoeksopzet worden uitgewerkt.

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke derde betrokken is bij de beleidsdoorlichting,

ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het oordeel van deze derde wordt samen met de doorlichting meegezonden aan de Tweede Kamer. Te denken valt hierbij aan een universiteit of ander onderzoeksinstituut.

Er wordt een klankbordgroep ingericht die de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en het rapport begeleid. Naast vertegenwoordigers van de Belastingdienst hebben hierin zitting: de onafhankelijke deskundige, de Inspectie Rijksfinanciën, de directie Financieel Economische Zaken en het directoraat generaal Fiscale Zaken.

9. Planning 2020

Januari	Start doorlichting
Mei-juni	1 ^o concept rapportage t.b.v. interne afstemming
September	definitief concept
Eind 2020	aanbieding eindrapport aan Tweede Kamer

Bijlage:**Belangrijke bronnen bij beleidsdoorlichting dienstverlening**

- Eerdere beleidsdoorlichtingen van begrotingsartikel 1 (2010–heden)
- Kamerbrieven van de Belastingdienst over dienstverlening (2015–2019)
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Belastingdienst (2016)
- De begrotingen en jaarverslagen van Financiën (2015–2019)
- Interne plan- en verantwoordingsrapportages uit de interne P&C-cyclus van de Belastingdienst
- Diverse (klant)onderzoeken, zoals de fiscale monitor, de beeldvormingsmonitor en de reputatiemonitor en onderzoeken uitgevoerd door de Consumentenbond en de Nationale ombudsman (2015–2019)
- Wetenschappelijk onderzoek over belastingen en dienstverleningen