
Toetsing Beleidsdoorlichting dienstverlening belastingdienst

datum 4 december 2015
aan Mr. Jos Rozema (Ministerie van Financiën)
van Prof.dr. Carl Koopmans (SEO Economisch Onderzoek)

Toetsing

Het ministerie van Financiën heeft een beleidsdoorlichting uitgevoerd van de dienstverlening van de Belastingdienst aan belastingplichtigen¹. Beleidsdoorlichtingen moeten voldoen aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE). Eén van de voorschriften van de RPE is dat beleidsdoorlichtingen moeten worden getoetst door een onafhankelijke deskundige. Het ministerie van Financiën heeft prof.dr. Carl Koopmans gevraagd deze rol te vervullen. Hij is onderzoeksdirecteur van SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit. Conform de eisen van de RPE heeft hij nooit verantwoordelijkheid gedragen voor de dienstverlening van de Belastingdienst, noch is hij betrokken geweest bij de totstandkoming daarvan. Hij heeft de beleidsdoorlichting niet uitgevoerd. Hij was lid van de klankbordgroep en heeft adviezen gegeven over de aanpak. Een concept van deze toetsing is voor commentaar voorgelegd aan de uitvoerders van de beleidsdoorlichting.

Hoofdconclusies van de toetsing

De beleidsdoorlichting bevat een goed leesbare beschrijving van de activiteiten van de Belastingdienst, een overzicht van relevante prestatie-indicatoren en van de mate waarin diverse doelstellingen worden bereikt. Er is echter een kloof tussen de ambities van de RPE en deze beleidsdoorlichting. Veel RPE vragen konden niet of niet eenduidig worden beantwoord. De beleidsdoorlichting maakt aannemelijk dat de dienstverlening van de Belastingdienst redelijk doeltreffend is wat betreft klanttevredenheid. Effecten op compliance worden in de doorlichting aannemelijk gemaakt, maar niet met indicatoren beschreven. Wat betreft de doelmatigheid (efficiency) beperkt de beleidsdoorlichting zich tot beschrijvende informatie en enkele aanbevelingen. Hierbij speelt onder meer een rol dat de kosten van de dienstverlening slechts in beperkte mate konden worden uitgesplitst; dit is een belangrijk verbeterpunt.

Criteria

De RPE kent 18 criteria waaraan beleidsdoorlichtingen moeten voldoen. Deze toetsing concentreert zich met name op een selectie van criteria. Een kort oordeel over de mate waarin de beleidsdoorlichting aan de andere RPE criteria voldoet, is opgenomen in een bijlage bij deze notitie.

De kern van de beleidsdoorlichting is de vraag welke effecten de dienstverlening van de Belastingdienst heeft. Daarbij kunnen drie niveaus van 'hardheid' worden onderscheiden: een effect is aangetoond, aannemelijk gemaakt of beschreven (als hypothese). In deze toetsing wordt een oordeel gegeven over de vraag welk niveau in de beleidsdoorlichting is bereikt.

¹ Beleidsdoorlichting Dienstverlening, Versie 1.0, november 2015.

Heldere toelichting op de wijze waarop doeltreffendheid is onderzocht

De beleidsdoorlichting is helder en toegankelijk geschreven. De doeltreffendheid wordt met name onderzocht aan de hand van indicatoren van klanttevredenheid. Daarnaast beschrijft het rapport mogelijke verbanden tussen veranderingen in prestaties en andere factoren. Zo wordt de gedaalde bereikbaarheid van de Belastingtelefoon toegeschreven aan de toegenomen vraag, pieken in de vraag en problemen met de IT-systemen.

Compliance is een belangrijk doel van de dienstverlening. De prestatie-indicatoren meten percepties en intenties, maar niet het daadwerkelijk gedrag. De beleidsdoorlichting geeft aan dat het lastig zo niet onmogelijk is een direct verband te leggen tussen de inzet van de Belastingdienst en de mate waarin burgers compliant zijn. Wel wordt dit verband in de beleidsdoorlichting aannemelijk gemaakt. Indicatoren van compliance ontbreken in de beleidsdoorlichting.

Beleidstheorie

Het rapport bevat geen expliciete beleidstheorie. Zowel de dienstverlenende activiteiten van de belastingdienst als diverse prestatie-indicatoren worden goed beschreven, maar over het veronderstelde oorzakelijke verband hiertussen worden geen specifieke hypothesen geformuleerd.

Veranderingen als gevolg van de dienstverlening

De beleidsdoorlichting betreft een relatief korte periode: 2010 t/m 2014. Gedurende deze periode lijkt de dienstverlening op hoofdlijnen hetzelfde te zijn gebleven (wel is het gebruik van digitale kanalen toegenomen). De beleidsdoorlichting bevat geen informatie over veranderingen als gevolg van de dienstverlening. Wel wordt de toename van het aantal digitale aangiften in de beleidsdoorlichting mede toegeschreven aan beleid van de Belastingdienst om dit te stimuleren. Bij deze toename spelen echter tegelijk maatschappelijke ontwikkelingen een rol.

Veranderingen conform beleidsdoelstelling

De beleidsdoorlichting laat zien welke prestatie-indicatoren voldoen aan gestelde normen, en welke niet. Zo blijkt dat de 'klanten' over het algemeen neutraal tot tevreden zijn over de dienstverlening van de Belastingdienst. Maar ook dat de belastingdienst er minder goed in slaagt om bezwaarschriften tijdig af te handelen.

Duidelijkheid en volledigheid hoofdbevindingen

De hoofdconclusie wordt geformuleerd als: *“Geconcludeerd kan worden dat – afgaande op de huidige normen en beschikbare cijfers - de kanalen, middelen, instrumenten en processen die ten behoeve van de dienstverlening door de Belastingdienst worden ingezet tenminste adequaat, maar in de meeste gevallen goed functioneren.”*

Eén van de bevindingen is: *“Als het gaat om het functioneren en de dienstverlening van Belastingdienst in het algemeen, dan oordeelt men neutraal tot tevreden en geeft men de Belastingdienst een magere voldoende.”*

Het eerste citaat is positiever dan het tweede citaat. Het eerste citaat betreft het halen van streefwaarden, het tweede citaat gaat over de beleving van de 'klant'. Mogelijk bieden de streefwaarden geen complete afspiegeling van alle aspecten die voor de 'klant' belangrijk zijn.

Conclusies gedekt door onderzoeksbevindingen

Het oordeel van de 'klanten' (*neutraal tot tevreden, magere voldoende*) past beter bij het geheel van de resultaten dan de hoofdconclusie (*tenminste adequaat, maar in de meeste gevallen goed*). De afhandeling van bezwaarschriften lijkt in de hoofdconclusie niet mee te wegen.

Volledigheid beantwoording onderzoeksvragen

De beleidsdoorlichting geeft veel informatie over inputs en outputs van de dienstverlening van de belastingdienst, en beschrijft mogelijke verbanden daartussen. Het is aannemelijk dat de klanttevredenheid in belangrijke mate wordt bepaald door de kwaliteit van de dienstverlening. De uitkomsten geven dus een indruk van de doeltreffendheid.

Met betrekking tot de doelmatigheid (efficiency) geeft de beleidsdoorlichting globale informatie over kosten en fte's; en wordt geconstateerd dat geen informatie beschikbaar is om te benchmarken. Er zijn indicatoren nodig van de kosten per eenheid 'product', met name de kosten per afgehandeld informatieverzoek, onderscheiden naar typen informatieverzoeken (telefoon, balie, website) en soorten klanten (particulieren, ondernemers, belastingconsulenten). Daarmee kunnen relatief dure activiteiten worden geïdentificeerd, hetgeen aanknopingspunten kan bieden voor efficiëntieverbetering. Om dit te kunnen doen zijn verder uitgesplitste kosten nodig. De beleidsdoorlichting geeft aan dat weinig cijfers over de kosten aanwezig zijn. Dit is een belangrijk verbeterpunt.

De 20% besparingsvariant is ingevuld, maar met een beperkt aantal besparingsmogelijkheden. Via de 'Investeringsagenda' zijn al flinke besparingen ingeboekt. Het grootste deel van de nieuwe mogelijke besparingen betreft sluiting van de Belastingtelefoon in de avond en het beperken van de capaciteit voor baliebezoeken. Deze opties gaan ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening. Vereenvoudiging van regelgeving wordt genoemd maar deze besparing is niet gekwantificeerd. Hier ligt scope voor vervolgonderzoek: zijn er specifieke regels die tot veel vragen van belastingplichtigen leiden? Een mogelijke andere optie is om de efficiency van de werkprocessen van de dienstverlening onder de loep te (laten) nemen.

Aanbevelingen

- Voer gerichte experimenten uit om in de toekomst betere evaluaties uit te kunnen voeren. Beschouw elke wijziging in de inzet van dienstverlening als een kans om effecten te evalueren.
- Zorg voor goede informatie over de kosten van de dienstverlening, niet alleen uitgesplitst naar kanalen (balie, telefoon, website) maar ook naar doelgroepen en soorten vragen.
- Geef vervolg aan de aanbeveling in de beleidsdoorlichting om data over klanttevredenheid te koppelen aan gegevens over belastingplichtigen. Dit kan bijdragen aan meer zicht op doelgroepen, problemen en oplossingen.
- Werk de besparingsmogelijkheden verder uit.

Bijlage Korte beoordeling van de overige RPE criteria

Algemene criteria voor validiteit en betrouwbaarheid

1. Het rapport geeft een weergave van relevante beleidsmatige achtergronden en uitgangspunten, als ook van het institutionele krachtenveld waarin het evaluatieobject opereert.

Oordeel: Het rapport bevat een beschrijving van de ontwikkeling van de dienstverlening van de Belastingdienst waarin (reacties op) maatschappelijke en technologische ontwikkelingen een hoofdrol spelen.

2. Het rapport geeft een uiteenzetting van de beleidstheorie met de veronderstellingen over causale en finale relaties die aan onderzochte interventies ten grondslag liggen.

Oordeel: Op dit criterium wordt ingegaan in de hoofdtekst van deze notitie.

3. De probleemstelling formuleert kernachtig waarop de evaluatie is gericht. De onderzoeksvragen vormen samen de operationalisering van de probleemstelling.

Oordeel: de probleemstelling wordt summier geschetst in paragraaf 1.2 van de beleidsdoorlichting.

4. De onderzoeksvragen geven een praktische uitwerking aan de wijze waarop maatstaven als doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geoperationaliseerd.

Oordeel: De uitwerking is praktisch, met name via een uitvoerig beeld van concrete prestatie-indicatoren in hoofdstuk 3.

5. De methodologische verantwoording:

- a. geeft een omschrijving en begrenzing van de verzameling (operationele populatie) van onderzoekseenheden (naar type, doelgroep, locatie, periode, instelling, financiële omvang, enz.) waarop de onderzoeksresultaten betrekking hebben.
- b. beschrijft de mate aan waarin de indicatoren die op de verschillende resultaatniveaus zijn gedefinieerd en, als specifiek, meetbaar en tijdgebonden kunnen worden beschouwd.
- c. geeft een toelichting op de zorgvuldigheid waarmee de gebruikte gegevensbronnen zijn geselecteerd, alsmede de nauwkeurigheid en transparantie waarmee gegevens uit die bronnen worden geanalyseerd en verwerkt;
- d. geeft informatie over de mate waarin de conclusies uit de onderzochte steekproef c.q. van de uitgevoerde case studies gelden voor de hele onderzoekspopulatie.
- e. geeft een beschrijving en rechtvaardiging van de gehanteerde onderzoeksmethoden en – technieken;
- f. informatie over de mate waarin gegevens zijn gecontroleerd, en verschillende bronnen/methoden zijn gebruikt om informatie over dezelfde kenmerken en verschijnselen te verzamelen;
- g. vermeldt (eventuele) tekortkomingen van het onderzoek en beperkingen aan de generaliseerbaarheid van de bevindingen en conclusies;

Oordeel: Voor zover deze eisen van toepassing zijn, is er in deze beleidsdoorlichting op hoofdlijnen aan voldaan.

6. Het rapport geeft aan op welke wijze de kwaliteitscontrole is uitgevoerd (interne kwaliteitscontrole, begeleidings- of stuurgroep, inschakeling van onafhankelijke externe deskundigen). *Oordeel: dit staat beschreven in paragraaf 1.5 van de beleidsdoorlichting.*
7. De conclusies worden daadwerkelijk gedekt door de onderzoeksbevindingen.
Op dit criterium wordt ingegaan in de hoofdtekst van deze notitie.

Criteria voor doeltreffendheidsonderzoek

8. De evaluatie geeft een heldere toelichting op de wijze waarop de doeltreffendheid is onderzocht en heeft daarbij gebruik gemaakt van een valide aanpak voor de meting.
Op dit criterium wordt ingegaan in de hoofdtekst van deze notitie.
9. Zijn de veranderingen in effectvariabelen gemeten ten opzichte van de beginsituatie?
Oordeel: De beleidsdoorlichting laat veranderingen zien in de periode 2010 t/m 2014. De (impliciete) beginsituatie is dus de situatie van 2010.
10. Zijn de waargenomen veranderingen het gevolg van de activiteit (zie ook: is beleid de oorzaak van het effect)?
Op dit criterium wordt ingegaan in de hoofdtekst van deze notitie.
11. Zijn deze waargenomen veranderingen en veranderingen conform doelstellingen van het programma/project/beleidsdoelstelling?
Op dit criterium wordt ingegaan in de hoofdtekst van deze notitie.

Criteria voor doelmatigheidsonderzoek

12. De evaluatie geeft een heldere toelichting op de wijze waarop de doelmatigheid is onderzocht en heeft daarbij gebruik gemaakt van een valide aanpak voor de meting.
Oordeel: De beleidsdoorlichting geeft helder aan hoe de doelmatigheid is onderzocht. Op de beperkingen van het onderzoek op dit punt wordt ingegaan in de hoofdtekst van deze notitie.
13. De conclusies over doelmatigheid worden ondersteund door de bevindingen.
Oordeel: de conclusies over doelmatigheid zijn zeer terughoudend. Dit past bij de zeer beperkte beschikbare informatie over doelmatigheid.
14. De conclusies over doelmatigheid geven antwoord op vragen als:
- zijn inputs ingezet tegen zo laag mogelijke kosten?
 - zijn activiteiten op eenvoudige wijze uitgevoerd?
 - zijn overheadkosten zo laag mogelijk gehouden?
 - is duplicatie vermeden?
 - zijn conflicten bij uitvoering tijdig opgelost/voorkomen?
 - Is het programma doelmatig in vergelijking met andere interventies die hetzelfde doel hebben?

Oordeel: op deze vragen wordt in de beleidsdoorlichting geen antwoord gegeven als gevolg van beperkte beschikbare kosteninformatie. Zie voor een toelichting de hoofdtekst van deze notitie.

Criteria voor bruikbaarheid

15. Helderheid over het doel van de evaluatie, waarvoor de onderzoeksuitkomsten zullen worden of zijn gebruikt.

Oordeel: het doel wordt in paragraaf 1.1 primair beschreven als voldoen aan de RPE. Hoofdstuk 5 (Conclusies en aanbevelingen) laat zien waar de uitkomsten van het onderzoek voor kunnen worden gebruikt.

16. Duidelijkheid en volledigheid waarmee in het evaluatierapport en de samenvatting ervan de essentie van het onderzoek, en vooral de hoofdbevindingen, zijn weergegeven.

Oordeel: De beleidsdoorlichting is helder geschreven; de hoofdbevindingen komen duidelijk naar voren.

17. Volledigheid waarmee alle onderzoeksvragen door de conclusies worden beantwoord.

Oordeel: Een deel van de vragen kon niet worden beantwoord door een gebrek aan gegevens. Zie voor een toelichting de hoofdtekst van deze notitie.

18. Praktische uitvoerbaarheid van gepresenteerde aanbevelingen en de mate waarin deze binnen het bereik liggen van betrokken verantwoordelijke beleidsmakers.

Oordeel: de beleidsdoorlichting bevat een beperkt aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn praktisch uitvoerbaar door de betrokken beleidsmakers.