

Vergaderjaar 2020–2021

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

Hierbij stuur ik u het rapport «Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst»¹. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd in het kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Deze schrijft voor dat beleidsartikelen uit de Rijksbegroting periodiek worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De voorliggende doorlichting betreft artikel 1: Belastingen van de begroting van Financiën. De algemene beleidsdoelstelling van artikel 1 luidt:

Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgen ervoor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).

Onder artikel 1: Belastingen vallen zowel fiscaal beleid en wetgeving als de Belastingdienst. In deze beleidsdoorlichting gaat het uitsluitend om het onderdeel Belastingdienst; daarbij beperkt de doorlichting zich tot de dienstverlening aan burgers en aan ondernemers in het Midden en Klein Bedrijf (MKB) ten aanzien van belastingen. De dienstverlening aan grote ondernemingen, en de domeinen Douane en Toeslagen zijn geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting. De dienstverlening aan grote ondernemingen is integraal onderdeel van de individuele klantbehandeling en daarmee niet afzonderlijk te evalueren. De dienstverlening van Douane en Toeslagen komt in separate beleidsdoorlichtingen aan bod.

De laatste keer dat de dienstverlening van de Belastingdienst in het kader van artikel 1 is doorgelicht was in 2015. De voorliggende doorlichting richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening in de periode 2015–2019. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia in samenwerking met prof. dr. Wolfgang Ebbers, bijzonder

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

hoogleraar ICT en strategisch innoveren in de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ontwikkelingen in de dienstverlening in 2020 zijn in de cijfermatige conclusies van deze beleidsdoorlichting niet meegenomen.

De beleidsdoorlichting betreft de dienstverlening door de Belastingdienst in het kader van zijn uitvoerings- en handhavingsbeleid en sluit qua reikwijdte aan bij het begrip dienstverlening uit het Jaarplan Belastingdienst. Dienstverlening wordt in het Jaarplan 2019 gedefinieerd als

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.

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijk deskundige betrokken is bij de opzet en uitvoering van het onderzoek om de kwaliteit te toetsen en een onafhankelijk oordeel te geven. Deze toetsing is uitgevoerd door prof. dr. Lidwien van de Wijngaert, hoogleraar Communicatie in organisaties van het departement Taal en Communicatie van de Letterenfaculteit van de Radboud Universiteit. Haar oordeel is bijgevoegd².

In deze brief vat ik eerst de belangrijkste conclusies uit het onderzoek samen. Vervolgens reageer ik op de beleidsopties en aanbevelingen uit het rapport.

Conclusies en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting

De resultaten en effecten van dienstverlening worden gemeten aan de hand van prestatie-indicatoren over de compliance en over de dienstverlening. De beleidsdoorlichting laat zien dat de realisatie van de compliance indicatoren in de onderzoeksperiode op een stabiel hoog niveau ligt. Het is echter op basis van het beschikbare (cijfer)materiaal niet goed mogelijk om harde uitspraken te doen over hoe de dienstverlening, naast bijvoorbeeld massale processen en toezicht bijdraagt aan de compliance, en daarmee ook niet over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument dienstverlening. De complexiteit van het inzichtelijk maken van een dergelijk causaal verband is ook in de beleidsdoorlichting van 2015 onderkend. De onderzoekers concluderen wel dat er voldoende gedragswetenschappelijke onderbouwing is om aan te nemen dat de dienstverlening de veronderstelde impact heeft op de compliance.

De prestatie-indicatoren over de dienstverlening laten zien dat de doelen die gesteld zijn voor de dienstverleningsinstrumenten in veel gevallen gehaald zijn. De dienstverlening functioneert grotendeels zoals beoogd, maar op onderdelen worden de streefwaarden niet gerealiseerd. Dit geldt voor de bereikbaarheid en wachttijd bij de Belastingtelefoon en de digitale voorzieningen die achter blijven bij wensen en verwachtingen van burgers en bedrijven. Ook is nog vaak sprake van juridisch taalgebruik in de correspondentie en verloopt het machtigen van intermediairs niet soepel.

Er zijn in deze doorlichting beleidsopties bij 20% meer en 20% minder middelen verkend. Voorbeelden van beleidsopties bij 20% meer middelen zijn: de dienstverlening versterken door het meer proactief benaderen van burgers en bedrijven en het uitbreiden van de baliecapaciteit. Voorbeelden van onderzochte beleidsopties bij 20% minder middelen zijn het terugdraaien van de extra investeringen uit de Voorjaarsnota 2020 en het uitsluitend online aanbieden van evenementen gericht op intermediairs en (groepen van) MKB-ondernemers.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De volgende aanbevelingen worden in de beleidsdoorlichting gedaan:

1. Voer structureel onderzoek uit naar effecten van beleid;
2. Ontwikkel diensten nog meer vanuit gebruikersperspectief;
3. Monitor onbedoelde of onvoorziene effecten;
4. Breng de kosten van beleid beter in kaart;
5. Werk aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving;
6. Betrek ook de dienstverlenende aspecten van toezicht en opsporing en/of massale processen bij verbetertrajecten rond dienstverlening.

Conclusie onafhankelijk deskundige

Onafhankelijk deskundige prof. dr. Lidwien van de Wijngaert geeft een positief oordeel over het uitgevoerde onderzoek. Het onderzoek voldoet in opzet en uitvoering aan de vereisten die de RPE daaraan stelt. Hoewel de gehanteerde onderzoeksmethoden meer expliciet hadden kunnen worden gemaakt, doet het rapport waardevolle aanbevelingen ten aanzien van de dienstverlening door de Belastingdienst. De uitgebreide verkenning van de beleidstheorie en de gedragswetenschappelijke reflectie vormen, hoewel geen expliciete conclusies worden getrokken, een basis waarop de rest van de doorlichting is vormgegeven. De suggestie wordt gedaan om dit ook in toekomstige doorlichtingen als uitgangspunt te nemen. Een kritische kanttekening betreft het niet systematisch beschrijven van de samenhang van de resultaten met de uiteindelijke aanbevelingen.

Beleidsreactie

De dienstverlening van diverse uitvoeringsorganisaties aan burgers en bedrijven staat onder druk. Ook in de dienstverlening van de Belastingdienst moet een verbeterslag gemaakt worden. Het is van groot belang de menselijke maat in de dienstverlening te versterken. In januari 2020 heeft de Minister van Financiën aangekondigd een onderzoek te starten naar een fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst. Het eerste deel van dit onderzoek uitgevoerd door EY³ heeft een groot aantal knelpunten en de grondoorzaken daarvan beschreven. In het tweede deel van het onderzoek, ook uitgevoerd door EY, zijn concrete handelingsperspectieven beschreven voor verbetering van de dienstverlening op korte, middellange en lange termijn met een bijbehorende routekaart. Deze zijn gericht op het verbeteren van het executievermogen van de Belastingdienst in dezen en het versterken en vereenvoudigen van de dienstverlening met burgers en bedrijven als vertrekpunt, en geeft handelingsperspectieven die de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving verbeteren. Vanwege het belang dat ik hecht aan de opvolging van de aanbevelingen uit deze beleidsdoorlichting, verwijs ik daar waar de beleidsdoorlichting beleidsopties aanreikt en aanbevelingen doet die raken aan deze knelpunten, grondoorzaken en handelingsperspectieven naar dit rapport en de bijbehorende beleidsreactie(s). Uw Kamer is hierover separaat geïnformeerd⁴.

In de brief *Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland* d.d. 14-09-2020 worden ook activiteiten benoemd om de dienstverlening te verbeteren, zoals het blijven aanbieden van telefonische ondersteuning aan burgers in de aangiftecampagne en het proactief benaderen van startende bedrijven die hun BTW aangifte lijken te verzuimen. De

³ «Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland», EY Rapportage – Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening, Kamerstuk 31 066, nr. 700.

⁴ «Aanbieding en vervolg rapport handelingsperspectieven onderzoek fundamentele transformatie dienstverlening», EY rapportage – Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie dienstverlening, Kamerstuk 22 974.

Belastingdienst neemt daarnaast deel aan diverse overheidsbrede initiatieven om samen met andere departementen en uitvoeringsorganisaties de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren, waaronder Werk aan Uitvoering⁵ (WAU).

De beleidsdoorlichting geeft naar mijn mening een gedegen beschrijving van het beleidsterrein, de motivering van het beleid, de beoogde doelen en de gerealiseerde uitkomsten in termen van gemeten prestatie-indicatoren. Het rapport gaat in op de indicatoren van de compliance en dienstverlening en laat overal een positief beeld zien van het functioneren van de dienstverlening. Op onderdelen blijkt de dienstverlening echter niet te functioneren zoals beoogd, zo is de dienstverlening te weinig ingericht vanuit het perspectief van burgers en bedrijven, en blijven bijvoorbeeld digitale voorzieningen achter bij wensen en verwachtingen van burgers en bedrijven. Deze punten komen naast andere knelpunten ook naar voren in het door mij eerder aangehaalde onderzoek naar een fundamentele transformatie van de dienstverlening.

Het rapport geeft evenals de vorige beleidsdoorlichting in 2015 het inzicht dat het lastig is om harde (oorzakelijke) uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening in relatie tot de compliance-doelstelling. Inmiddels zijn daartoe onder andere nieuwe prestatie-indicatoren (KPI's) opgesteld waarin de ervaring en beleving van burgers en bedrijven als het gaat om dienstverleningsaspecten zichtbaar worden gemaakt. Over deze indicatoren wordt komend jaar voor het eerst gerapporteerd. Volgens de onafhankelijk deskundige zijn er verschillende oorzaken voor het feit dat een causale relatie tussen het door de Belastingdienst ingezette dienstverleningsbeleid en compliantie niet goed kan worden vastgesteld. Naast dienstverlening spelen meerdere externe factoren een rol. Dienstverlening is immers onderdeel van een groter geheel binnen de Belastingdienst. De Belastingdienst is op zijn beurt onderdeel van een steeds (en snel) veranderende samenleving met veranderende wensen en verwachtingen. Ik benadruk daarom dat het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid op algemeen niveau altijd lastig zal zijn. Van losse dienstverleningsinstrumenten en -activiteiten zou door het uitvoeren van (meer) (evaluatie)onderzoek de impact wel beter in kaart kunnen worden gebracht, dat gebeurt nu nog onvoldoende. In mijn reactie op de aanbevelingen ga ik daar verder op in.

Ik merk hierbij op dat het feit dat het moeilijk is om harde uitspraken te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid niet betekent dat het dienstverleningsbeleid van de Belastingdienst ondoelmatig of ineffectief is. Integendeel, dit rapport onderschrijft de huidige uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst en de onderliggende wetenschappelijke theorie, zo blijkt onder andere uit de waardevolle gedragswetenschappelijke reflectie. Door de beleidstheorie en doelenboom expliciet te maken en vanuit gedragswetenschappelijk perspectief daarop te reflecteren, wordt aannemelijk dat en hoe dienstverlening een belangrijke bijdrage levert aan de compliance-doelstelling.

Tot slot merk ik op dat enerzijds doelstellingen en prestatie-indicatoren ten aanzien van compliance en dienstverlening worden gehaald, terwijl er anderzijds nog veel te doen is ter verbetering van onze dienstverlening. Dat blijkt ook uit andere externe onderzoeken zoals Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van dienstverlening van de

⁵ «Werk aan Uitvoering: analyse naar de uitvoering door Belastingdienst, UWV, SVB en DUO. Fase 1: Probleemanalyse», Kamerstuk 31 490, nr. 271; «Werk aan Uitvoering: handelingsperspectieven voor het versterken van de dienstverlening en een toekomstbestendige en wendbare uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse», Kamerstuk 31 490, nr. 284.

Belastingdienst en Werk aan Uitvoering, waaraan de Belastingdienst nu werkt. De aanbevelingen in deze beleidsdoorlichting, met name die ten aanzien van de onderzoeksfunctie, dragen daarbij bij aan het verkrijgen van meer inzicht in de dienstverlening in de toekomst en zijn daarnaast waardevol voor toekomstige evaluaties.

+20% en -20% beleidsopties

De verschillende beleidsopties zijn het waard om verder te onderzoeken, maar zullen zonder een integrale aanpak van knelpunten waarschijnlijk niet voldoende kunnen bijdragen aan het gewenste ontwikkelpad van de dienstverlening. Het onderzoek door EY toont aan dat voor een verbetering van de dienstverlening een integrale aanpak nodig is. Voor de concrete handelingsperspectieven en bijbehorende activiteiten verwijs ik daarom naar het rapport door EY waarin deze handelingsperspectieven in samenhang worden uitgewerkt. Hierover is uw Kamer apart per brief geïnformeerd. Voor wat betreft de beleidsopties bij 20% minder middelen dienen ook deze beleidsopties gezien te worden in het licht van het gewenste ontwikkelpad van de dienstverlening en het toekomstperspectief van de dienstverlening van de Belastingdienst zoals in de brief van 14-09-2020 beschreven. De onderzoekers komen in dit onderzoek tot vergelijkbare conclusies: de door hen geformuleerde besparingsopties kunnen op korte termijn alleen worden gerealiseerd door bepaalde vormen van dienstverlening niet of in mindere mate aan te bieden. Dit kan mogelijk nadelige effecten hebben op de compliance, zoals ook in de gedragswetenschappelijke reflectie is beschreven.

Een aandachtspunt betreft tot slot de kosten die gemoeid zijn met de voorgestelde beleidsopties. Voor zowel de +20% als de -20% varianten worden in het onderzoek vrij ruime bandbreedtes van kosten benoemd. De genoemde bedragen zijn daarmee sterk indicatief en ook worden indirecte kosten van de beleidsopties niet inzichtelijk gemaakt. Ook de onafhankelijk deskundige waarschuwt hiervoor. Bij de verdere verkenning en uitwerking van de verschillende opties, in het kader van het onderzoek door EY naar handelingsperspectieven, zal daarom naar de totale direct en indirecte kosten worden gekeken.

Aanbevelingen

Voor twee van de zes aanbevelingen verwijs ik naar de handelingsperspectieven in het rapport van EY, het gaat hier om: *ontwikkel diensten nog meer vanuit gebruikersperspectief* en *werk aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving*. Voor deze aanbevelingen geldt dat de handelingsperspectieven in het rapport van EY concreet en in onderlinge samenhang worden beschreven. Ten aanzien van de aanbeveling *werk aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving* wil ik benadrukken dat het bieden van duidelijke en eenvoudige dienstverlening, gegeven de complexiteit van wet- en regelgeving, geen gemakkelijke opgave is. Vaak is er behoefte aan fiscaal maatwerk en daardoor ook maatwerk in de dienstverlening. Goede uitvoering van wet- en regelgeving verdient onze voortdurende aandacht. Knelpunten die in dit kader worden gesignaleerd, zoals veelgestelde vragen van burgers en ondernemers, vormen waardevolle informatie voor de partijen die deze wet- en regelgeving opstellen. Door deze knelpunten te signaleren én door te geven, draagt de Belastingdienst bij aan de vereenvoudiging van wet- en regelgeving, in lijn met enkele handelingsperspectieven uit Werk aan Uitvoering. Hieraan zal ik in het driehoeksoverleg tussen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer structureel aandacht geven.

Drie van de aanbevelingen gaan over onderzoek en evaluatie: voer structureel onderzoek uit naar effecten van beleid; monitor onbedoelde of onvoorziene neveneffecten van dienstverlening; en betrek ook de dienstverlenende aspecten van toezicht en opsporing en/of massale processen bij verbetertrajecten rond dienstverlening. Aanknopingspunt voor het oppakken van deze aanbevelingen is de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) die in de Rijksbegroting 2020/2021 voor het eerst is opgenomen. Met de SEA willen we de kwaliteit van beleidsevaluaties vergroten en de bevindingen meer benutten en zo de maatschappelijke waarde van beleid vergroten. De Belastingdienst werkt in dit kader aan een nieuwe evaluatieprogrammering om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitvoering daarvan beter inzichtelijk te maken door middel van diverse soorten (synthese)onderzoek.

De Belastingdienst onderzoekt daarbij hoe de combinatie van een palet aan (deel)onderzoeken en onderzoeksmethoden kan bijdragen aan goede onderliggende evaluaties en daardoor meer kennis en inzicht ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten, waaronder dienstverlening. Er is daarnaast per 2021 een nieuwe set KPI's voor de begroting ontwikkeld, zoals in de brief van 14-09-2020 aan uw Kamer beschreven, waarmee prestaties en ook de subjectieve beleving van burgers en bedrijven (beter) worden gemonitord. Voorts wordt gewerkt aan het monitoren van compliance middels een «compliance map» en aan de verdere ontwikkeling van onderzoeksmethoden en -instrumenten in het kader van handhavingsregie (e.g. Leidraad Handhavingsregie). Kortom, toekomstige beleidsdoorlichtingen kunnen nog aan kracht winnen door aanscherping van indicatoren, monitoring en tussentijds (evaluatie)onderzoek. De ingezette activiteiten in het kader van de SEA, compliance map, KPI's voor de Rijksbegroting, evenals het uitwerken van de mogelijkheden om daarbij op een structurele manier het perspectief van burgers, bedrijven en financieel en/of maatschappelijk dienstverleners binnen te halen, zullen hier naar verwachting aan bijdragen.

Met de aanbeveling *breng de kosten van beleid beter in kaart* gaat de Belastingdienst aan de slag. Daarbij wil ik opmerken dat dienstverlening een breed gedefinieerd begrip is, waarbij activiteiten door de gehele organisatie worden uitgevoerd. Ook massale en toezichtprocessen kennen elementen van dienstverlening. Het is niet altijd mogelijk om kosten zuiver aan dienstverlening toe te schrijven. Bij het verder ontwikkelen van de activiteiten in het kader van de SEA onderzoeken we tevens wat de mogelijkheden zijn om met de verdere ontwikkeling van het uitgavenmodel op toekomstige evaluaties aan te sluiten. Daar waar dat niet mogelijk blijkt, zal ik dat aangeven.

Samenvattend wil ik mijn waardering uitspreken voor deze beleidsdoorlichting. De aanbevelingen over het versterken van de onderzoeks- en evaluatiefunctie neem ik van harte over met de kanttekeningen die ik daarbij heb gemaakt. De signaalfunctie van de Belastingdienst ten behoeve van het vereenvoudigen van wet- en regelgeving ga ik een structurele plek geven in het overleg met eigenaar en opdrachtgever. Voor de overige aanbevelingen en de beleidsopties verwijs ik naar het rapport

met de handelingsperspectieven voor een fundamentele transformatie van de dienstverlening door EY. Uw kamer is hierover separaat geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen