

Reflectie op de evaluatie van het inningsproces Belastingdienst

Prof. dr Nadja Jungmann

Inleiding

Elke minister is op grond van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De beleidsevaluaties maken onderdeel uit van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) die sinds 2020 onderdeel is van de hoofdstukken in de Rijksbegroting. In dat kader is opdracht gegeven tot een beleidsevaluatie gericht op de inning door de Belastingdienst.

De vorige Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, 2018) schreef voor dat er bij een beleidsdoorlichting een onafhankelijke deskundige wordt betrokken. Alhoewel de nieuwe RPE (2022) deze verplichting niet meer kent, is er voor deze evaluatie wel voor gekozen om een onafhankelijke deskundige een reflectie te laten geven op het onderzoek en de uitkomsten ervan. In dit geval mocht ik, Prof. dr. Nadja Jungmann, deze rol vervullen. Ik ben bijzonder hoogleraar bijzondere aspecten van het privaatrecht aan de UvA en lector Schulden en Incasso aan Hogeschool Utrecht. In dit verslag doe ik verslag van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en over de resultaten. Ik heb een achtergrond als Bestuurskundige en heb derhalve met een blik die in deze discipline past het onderzoek beoordeeld.

Het onderzoek is uitgevoerd door de bureaus SEO economisch onderzoek en het bureau Andersson Elffers Felix (AEF). Door een extern bureau in te schakelen, voorkomt de Belastingdienst dat hij zelf zijn eigen functioneren beoordeelt.

Voorliggend verslag is als volgt opgebouwd. Om te beginnen geef ik kort mijn eendoordeel. Vervolgens onderbouw ik dit eendoordeel door te beschrijven hoe de onderzoeksvraag luidde, hoe de uitvoering van het onderzoek verliep, wat het onderzoek wel en niet heeft opgeleverd en hoe de resultaten zijn te wegen. Daarbij maak ik van dit verslag gebruik om niet alleen te beschrijven wat het onderzoek heeft opgeleverd maar de opbrengsten ook te duiden in de context van het grote maatschappelijke probleem waar de inning van de Belastingdienst betrekking op heeft, te weten de problematiek van (problematische) schulden bij burgers en andere belastingplichtigen.

Eendoordeel

Uitvoering van het onderzoek en onderzoeksvraag

De onderzoeksopzet voor het onderzoek is in 2019 geschreven. De ambitie op dat moment was om zowel een ex-post evaluatie over de voorgaande vijf jaar uit te voeren als een ex-ante evaluatie. De uitbraak van Covid-19 leidde -net als op de meeste andere plekken- tot zoveel disruptie dat de waarde van vijf jaar terugkijken veranderde. In dat licht is besloten de evaluatie bij te stellen tot een ex-ante en ex-durante variant.

De meervoudige onderhandse aanbesteding leverde in eerste aanleg geen inschrijvingen op. Nadere gesprekken met één van de partijen heeft uiteindelijk wel een aangepaste offerte opgeleverd waarin naast het ex-ante deel een indicatoren/data-gedreven aanpak centraal stond in het ex-durante deel. Ter begeleiding van het onderzoek is een werkgroep ingesteld en een begeleidingscommissie.¹

Onderzoeksvraag

Een waardevol element in de onderzoeksopzet is het gegeven dat het onderzoek zich niet alleen richtte op de vraag of de uitvoering doelmatig en doeltreffend is maar ook of deze passend is. Voor de eerste twee elementen geldt dat deze in de RPE zijn omschreven. Doeltreffendheid wordt daar gedefinieerd als het meten van de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Doelmatigheid wordt daar gedefinieerd als de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Passendheid is geen in de RPE gedefinieerde term. Onderdeel van het onderzoek was derhalve om deze term te operationaliseren.

Tegen bovenstaande achtergrond waren de deelvragen als volgt verwoord:
Welke prestaties met betrekking tot het inningsproces zijn geleverd in de onderzoeksperiode 2022 tot en met de eerste helft van 2023.

1. Welke activiteiten worden uitgevoerd?
2. Welke inzet van mensen en middelen is daar mee gemoeid?
3. Welke prestaties en resultaten op de doelen zijn gerealiseerd en zijn deze resultaten toe te schrijven aan de geleverde prestaties?
4. In hoeverre worden de beoogde verbeteringen in het inningsproces gerealiseerd en ongewenste neveneffecten voorkomen?
5. Welke conclusies kunnen worden getrokken over doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid van het inningsproces?

Verloop van de uitvoering

Het onderzoek is getekend door een frisse start. Omdat er geen definitie was van de term passendheid is er met toewijding gewerkt aan het operationaliseren daarvan. Ook is in deze periode de beleidstheorie op een verdienstelijke wijze uitgewerkt. In de ex ante periode zijn op basis van de beleidstheorie vervolgens indicatoren geformuleerd. Voor een aantal indicatoren waren cijfers beschikbaar. Voor andere indicatoren moesten uit de basisbestanden bestaande gegevens gevalideerd worden en van een aantal andere indicatoren waren geen gegevens voorhanden maar konden die wel worden geproduceerd. Voor zover mogelijk heeft DF&A die gegevens verzameld en geproduceerd en uniform en voorzien van definities beschikbaar gesteld. Niet voor alle

¹ De begeleidingscommissie bestond uit medewerkers van de concerndirectie Innovatie & Strategie van de Belastingdienst, vertegenwoordigers van relevante directies uit de Belastingdienst en vertegenwoordigers van de keten Inning & Betalingsverkeer, Directoraat-Generaal Fiscale Zaken, Directoraat- generaal van de Rijksbegroting, Inspectie der Rijksfinanciën en de directie Financieel- Economische Zaken en Prof. dr. Nadja Jungmann

indicatoren konden echter cijfers worden gegenereerd. Het valideren en produceren van de cijfers kostte meer tijd dan was voorzien. In het onderzoek betekende de vertraging dat de aansluiting met en de betrokkenheid van de begeleidingscommissie wat verzwakte (tot een overigens zeker nog acceptabel niveau).

Opbrengsten van het onderzoek

Het onderzoek heeft een eerste evaluatie van het inningsproces opgeleverd. Die constatering heeft ergens wel iets opmerkelijks bij een organisatie waar inning de primaire opdracht is, alleen al 1 op de 5 huishoudens met achterstanden worstelt en de Belastingdienst bij huishoudens met problematische schulden in veruit de meeste dossiers is vertegenwoordigd. Het inningsproces is veelvormig en complex. De ambitie om in die context toch ook passendheid als derde criterium te onderzoeken verdient een compliment. Het is een weergave van groeiend omgevingsbewustzijn dat publieke dienstverlening meer is dan de New Public Managementtermen die gaan over effectiviteit en efficiency. Publieke dienstverlening is een service waarvoor geldt dat het belangrijk is dat zij aansluit op het denk- en doenvermogen van in dit geval de belastingplichtigen (bedrijven, burgers, stichtingen en al die anderen).

In termen van opbrengsten zijn de hoofdstukken 2 en 3 van grote waarde. Deze voorzien in een toegankelijke beschrijving van het complexe proces van inning alsmede de beleidstheorie die daar onder ligt. In deze hoofdstukken is onder meer beschreven hoe de inning bij de Belastingdienst is ingericht, welke organisatiedelen welke rol hebben en welke beleidsontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Dankzij een zorgvuldige uitwerking van de beleidstheorie die onder de inning ligt, hebben de onderzoekers een memo kunnen opstellen met daarin een operationalisering van de indicatoren om de doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid te meten. Ze geven in dat memo de data-elementen en meetfrequentie weer van de door hen onderscheiden nieuwe indicatoren. Door de Belastingdienst te voorzien van een werkdefinitie van het begrip passendheid, kan het onderzoek eraan bijdragen dat dit begrip een vaste partner wordt in beleidsonderzoek van de standaardtermen doeltreffendheid en doelmatigheid.

In hoofdstuk 4 is vervolgens uitgewerkt welke beelden er geschetst kunnen worden over de doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid van het inningsproces. Daartoe is geprobeerd data verstrekt door de Belastingdienst aan de hand van de beleidstheorie te duiden. De uitkomst van deze poging is dat het op basis van de beschikbare data niet mogelijk is om een optimale meting van de doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid uit te voeren.

In hoofdstuk 5 wordt ten slotte geconcludeerd dat het niet mogelijk is gebleken om op basis van de verzamelde data (uitgedrukt in indicatoren), terugkoppeling vanuit de werkgroep en een beperkt aantal gesprekken tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid. Wel wordt de deelconclusie getrokken dat het inningsproces als *geheel* dankzij de hoge mate van compliantie als doeltreffend kan worden beschouwd. Er zijn geen uitspraken mogelijk over de doelmatigheid van delen van de inning zoals herinneringen, aanmaningen, uitstel van betaling en kwijtschelding. Al die delen waarvoor geldt dat inzicht in de kwaliteit en het resultaat van het contact tussen belastingplichtige en Belastingdienst van groot belang zijn.

Betekenis van de resultaten

Het onderzoek heeft dus niet geleid tot beantwoording van de onderzoeksvraag. Dit is niet toe te schrijven aan de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek. Dat is goed. Dat het onderzoek niet opleverde wat is beoogd, lijkt eerder toe te schrijven aan de positie van data in veel organisaties en het gebrek aan een heldere uitwerking van het begrip passendheid.

Dat het onderzoek nauwelijks tot geen zicht biedt in de doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid van -in dit geval de inning door de Belastingdienst- is geen uitzonderlijke uitkomst van een beleidsevaluatie. Er leeft -misschien wel echt ten onrechte- een stevig geloof dat onderzoeken met behulp van (nagenoeg alleen) data-analyses doorgaans antwoord kunnen geven op complexe vragen over doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid. Dit geloof leeft in een context waarbij vaak al bij het opstellen van wetgeving en beleid niet wordt voorzien in een zorgvuldig vormgegeven beleidstheorie². Een afgeleid gevolg daarvan is dat het geen vanzelfsprekendheid is dat organisaties standaard de data verzamelen die nodig is om de doelen van een beleidsevaluatie als deze te beoordelen. Belangrijke les bij een onderzoek als dit is dat er een cruciale rol ligt voor opdrachtgevers om al bij het formuleren van onderzoeksopdrachten kritisch de eigen beschikbare data te beoordelen op bruikbaarheid voor het beoogde onderzoek. Onderzoekers staan voor een hele opgave als ze een onderzoeksvraag krijgen waarvoor data nodig is vanuit een organisatie die niet voorhanden is en/of niet op korte termijn gegarandeerd op een voldoende betrouwbare wijze kan worden verzameld. Het verdient aanbeveling om van organisaties te vragen dat zij permanent hun eigen beleidstheorie vormgeven en bijstellen en op basis daarvan data verzamelen die zeggingskracht heeft over de beoogde beleidsdoelen. Daarbij verdient het ook aanbeveling om in het ontwerp van beleidsevaluaties na te denken over de verhouding tussen kwantitatieve en kwalitatieve analyses daar het vaak de combinatie van deze twee aspecten is die het meest bijdraagt aan inzicht in doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid. Het is de onderzoekers niet gevraagd. Maar met een steviger kwalitatief deel had dit onderzoek wellicht toch net wat meer zicht geboden op de resultaten van het inningsproces.

Een tweede kanttekening heeft betrekking op de term passendheid. In de meerjarenvisie 2020-2025 van de Belastingdienst staat de ambitie bij te willen dragen aan een financieel gezond en veilig Nederland door eerlijk en zorgvuldig belastingen te heffen en te innen. De onderzoekers hebben op een verdienstelijke wijze geprobeerd om de term passendheid te operationaliseren. In dit onderzoek leidde dit tot de definitie dat passendheid de mate betreft waarin *acties van de Belastingdienst aansluiten bij het functioneren van de belastingschuldige en diens welbevinden niet onnodig in negatieve zin beïnvloeden*. De uitwerking van de onderzoekers biedt de Belastingdienst handvatten om het ijkpunt van passendheid nog weer verder uit te werken en data te gaan verzamelen die indiceren hoe passend de dienstverlening is. Tegelijkertijd is er meer nodig dan een (werk)definitie voor de Belastingdienst. Passendheid is een cruciaal kenmerk van publieke dienstverlening. Een inclusieve samenleving waarin groepen gelijke kansen krijgen, kan bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid niet zonder

² Zie op het terrein van vroegsignalering van schuldenproblematiek over dit onderwerp onder meer N. Jungmann, 'Schuldenbeleid mist onderliggende analyse', CDV winter 2022, p. 57-61

doelstellingen op het aspect van passendheid. Het is wenselijk dat passendheid voortaan het standaard derde aspect wordt van beleidsevaluaties naast doeltreffendheid en doelmatigheid. Tegelijkertijd is het de vraag of het operationaliseren van de norm passendheid dan zou moeten plaatsvinden binnen losse onderzoeken van losse onderdelen van de overheid of dat -mede in het licht van het steeds groter wordende belang dat wordt gehecht aan de menselijke maat- onderzoekers die beleidsevaluaties uitvoeren moeten kunnen steunen op een Rijksbrede visie op passend overheidsbeleid om daar hun indicatoren aan te ontleen. Hier ligt wat mij betreft nog wel een maatschappelijke opgave.