

Memo

Datum 6 oktober 2020

Referentie OFF19-728

Betreft **Toetsing beleidsdoorlichting dienstverlening
Belastingdienst 2015-2019**

Opgesteld door Prof. Dr. L. van de Wijngaert

Eindoordeel onafhankelijke deskundige

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat bij een beleidsdoorlichting een onafhankelijke deskundige wordt betrokken. Dit is gebeurd door mij, Prof. Dr. L. van de Wijngaert (hoogleraar Communicatie in organisaties van het departement Taal en Communicatie van de Letterenfaculteit van de Radboud Universiteit), vanaf een vroeg stadium in het proces zitting te laten nemen in de begeleidingscommissie die voor deze doorlichting is opgericht. Gedurende het proces heb ik steeds actief kunnen participeren in het overleg van de begeleidingscommissie. In deze nota doe ik verslag van mijn ervaringen ten aanzien van het proces en het eindresultaat. Daarbij ga ik in op de toetsing die (voor het eerst) heeft plaatsgevonden door een extern bureau, de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en de reikwijdte van de doorlichting van de dienstverlening van de Belastingdienst. Deze onderdelen vormen de onderbouwing van mijn eindoordeel als onafhankelijk deskundige:

Ik ben positief over het uitgevoerde onderzoek. Ik concludeer dat het onderzoek in opzet en uitvoering voldoet 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.

Toetsing door een extern bureau

Voor het eerst is de doorlichting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid rond dienstverlening van de Belastingdienst uitgevoerd door een extern bureau (Panteia). Belangrijk voordeel van deze aanpak is dat op deze manier de Belastingdienst niet haar 'eigen vlees' keurt. De kans op eventuele belangenverstrengeling wordt hierdoor kleiner. Tegelijk brengt een externe doorlichting ook nadelen met zich mee. Hoewel de Belastingdienst zich heeft ingezet om de leden van het onderzoeksteam zo goed mogelijk te voorzien van data, informatie en toegang tot relevante personen om te interviewen, kan niet worden uitgesloten dat de onderzoekers geen volledig beeld hebben van wat er zich in de afgelopen beleidsperiode heeft afgespeeld in de organisatie. Aan dit nadeel is tegemoetgekomen door een begeleidingscommissie in te richten waarin een groot aantal dienstonderdelen was

vertegenwoordigd. Gedurende het onderzoek heeft een aantal bijeenkomsten plaatsgevonden waarin de leden van de begeleidingscommissie hun vragen en opmerkingen konden delen. Deze bijeenkomsten hebben, ondanks de beperkingen als gevolg van de coronacrisis, goed gewerkt: er was voldoende ruimte voor bijvoorbeeld aanvullingen en nuanceringen.

Validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek

De beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden conform de werkwijze zoals vastgelegd in de RPE. De centrale vraagstelling van het rapport 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." Om antwoord te geven op deze vraagstelling zijn de 15 deelvragen die worden beschreven in de RPE gehanteerd. Deze vragen zijn onderverdeeld in vier blokken:

- Vormgeving van beleid en uitvoering van dienstverlening
- Resultaten of effecten van dienstverlening
- Kosten van beleid en
- Mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en mogelijkheden om dit te vergroten of te verbeteren.

Bijlage 1 bij deze notitie geeft een overzicht van de vragen uit de RPE en in welke hoofdstukken ze zijn geadresseerd. De conclusie is dat alle vragen in de RPE zijn geadresseerd.

Beleidsstheorie

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen uit de RPE besteedt het rapport in Hoofdstuk 2 aandacht aan beleidstheorie. Het uitgangspunt voor de beleidstheorie wordt gevormd door de beleidsmatige achtergronden van de Belastingdienst als geheel. Vervolgens wordt (in Figuur 2) een model gepresenteerd waarop de dienstverlening van de Belastingdienst is gebaseerd. Daarnaast wordt uitgebreid aandacht besteed aan de gedragswetenschappelijke veronderstellingen die aan dit model ten grondslag liggen en wordt in Hoofdstuk 3 een beleidsreconstructie gemaakt. Deze uitgebreide verkenning van beleidstheorie vormt, hoewel aan het einde van Hoofdstuk 2 en 3 geen expliciete conclusies worden getrokken, een basis waarop de rest van deze doorlichting is vormgegeven. Ook toekomstige doorlichtingen kunnen een dergelijke verkenning als uitgangspunt nemen.

Methoden van onderzoek

Volgens de richtlijnen van de RPE steunt de beleidsdoorlichting zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken. Conform deze richtlijn is voor deze beleidsdoorlichting gebruik gemaakt van ruim 300 documenten die beschikbaar zijn gesteld door de Belastingdienst. Daarnaast heeft Panteia een aantal interviews gehouden over de dienstverlening van de Belastingdienst en hebben de onderzoekers gegevens uit de Fiscale Monitor nader geanalyseerd. Op basis van deze gegevens hebben de onderzoekers systematisch de RPE-vragen geadresseerd. Daarbij wordt overigens niet uitgebreid ingegaan op de vraag welke documenten zijn gebruikt voor welke analyses en op welke manier de resultaten uit de interviews zijn verwerkt in het uiteindelijke rapport. Hierdoor is het, voor een buitenstaander, lastig om te achterhalen hoe de onderzoekers tot hun conclusies zijn gekomen.

Resultaten, conclusies en aanbevelingen

In Hoofdstuk 4 wordt systematisch, voor een groot aantal prestatie-indicatoren, de doeltreffendheid van de dienstverlening beoordeeld. In hoofdstuk 5 wordt, op basis van beschikbare middelen, een overzicht gegeven van de kosten van het beleid. In hoofdstuk 6 staan de mogelijkheden van verschillende beleidsopties centraal. In de management samenvatting worden de resultaten van deze hoofdstukken samengevat. Deze samenvatting vormt de opmaat naar de aanbevelingen die in het slothoofdstuk worden gedaan. Het rapport beschrijft echter niet systematisch hoe de resultaten van het onderzoek samenhangen met de uiteindelijke aanbevelingen.

Beleidsopties

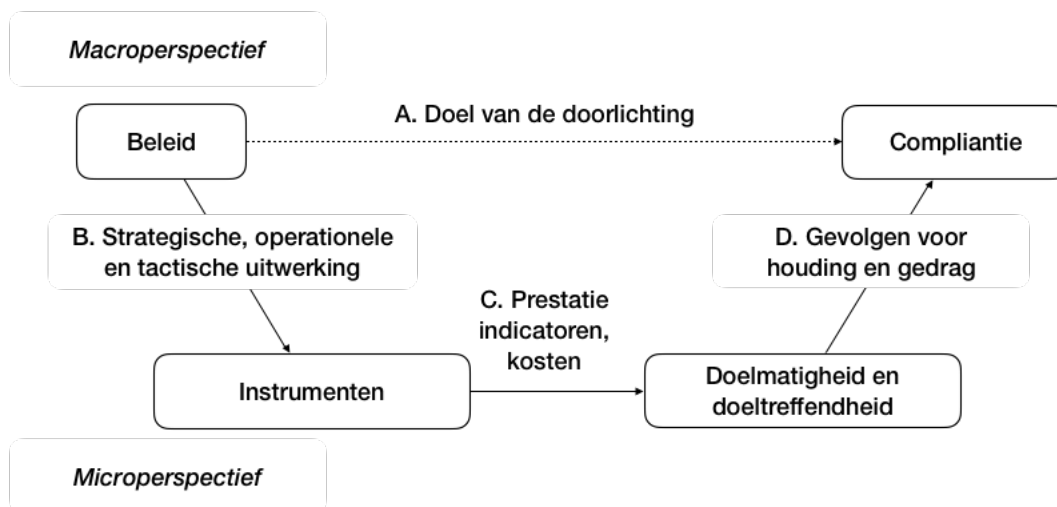
In hoofdstuk 6 wordt niet alleen een overzicht gegeven van de beleidsopties bij 20% lagere besteding maar wordt, bovenop de richtlijnen van de RPE, ook onderzocht welke beleidsopties een 20% hogere besteding met zich meebrengen. Voor beide gevallen geldt dat het relatief eenvoudig is om aan te geven welke directe kosten gemoeid zijn met bepaalde beleidsopties. Dit wordt per beleidsoptie ook door de onderzoekers aangegeven. Het rapport doet echter geen uitspraken over mogelijke indirecte kosten. Weliswaar doet het rapport steeds uitspraken over de mogelijke (positieve of negatieve) gevolgen maar hier wordt geen prijskaartje aan gehangen. Dat zou voor een beleidsdoorlichting ook te ver voeren en is ook niet zozeer een verwijt aan de onderzoekers als wel een waarschuwing aan beleidsmakers: eventuele besparingen kunnen indirecte kosten met zich meebrengen die de besparingen ruimschoots overstijgen. Het omgekeerde geldt voor investeringen.

Reikwijdte van een doorlichting volgens RPE richtlijnen

Volgens de RPE is het doel van een beleidsdoorlichting om inzicht te krijgen in hoeverre het ‘beleid werkt’ en in hoeverre ‘het beleid waar voor zijn geld levert’. Op verschillende momenten besteedt het rapport aandacht aan het feit dat het niet goed mogelijk blijkt om een causaal verband aan te tonen tussen de wijze waarop de dienstverlening van de Belastingdienst is ingericht en het uiteindelijke doel van beleid: compliantie. Ook in de vorige beleidsdoorlichting werd deze conclusie getrokken. Verschillende oorzaken liggen ten grondslag aan het feit dat een causale relatie tussen beleid en compliantie niet goed kan worden vastgesteld. Allerlei externe factoren spelen bijvoorbeeld een rol. Dienstverlening is immers onderdeel van een groter geheel binnen de Belastingdienst. De Belastingdienst is op haar beurt onderdeel van een steeds (en snel) veranderende samenleving.

De herijking van indicatoren wordt algemeen gezien als een eerste stap in de juiste richting. Tegelijk is het de vraag in hoeverre herijking van indicatoren alléén een fundamentele oplossing vormt voor het probleem dat de relatie tussen beleid en compliantie zo moeilijk aan te tonen is.

Een aanknopingspunt om toch iets te zeggen over de relatie tussen beleid en effecten wordt geboden door Coleman (1994). Uitgaande van dit model ligt in de beschikbare evaluaties de nadruk op pijl C. Het is echter ook belangrijk om de relatie tussen de doelmatigheid en doeltreffendheid van instrumenten en compliantie (pijl D) te onderzoeken. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat dienstverlening een onderdeel is van een complexe organisatie in een dynamische omgeving. De aanbevelingen die de onderzoekers doen richten zich voor een belangrijk deel en terecht op dit, fundamentele, vraagstuk.



Coleman, J. S. (1994). *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bijlage 1. Overzicht van de beantwoording van de vragen die in de RPE worden gesteld.

Deel	RPE	De vijftien onderzoeksvragen in een beleidsdoorlichting volgens de toelichting bij de RPE	*	Toelichting
A	1	Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	✓	In hoofdstuk 2 wordt, aan de hand van de beleidstheorie antwoord gegeven op vraag 1 t/m 4. Deze beleidstheorie vormt tevens de basis voor de beleidsreconstructie in hoofdstuk 3 die antwoord geeft op vraag 5.
A	2	Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	✓	
A	3	Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	✓	
A	4	Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	✓	
A	5	Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	✓	
C	6	Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	✓	In hoofdstuk 5 wordt besproken met welke uitgaven het beleid gepaard gaat.
C	7	Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	✓	
B	8	Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	✓	Hoofdstuk 4 behandelt het beschikbare onderzoeksmateriaal en bespreekt in hoeverre op basis van het beschikbare materiaal uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn.
B	9	Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	✓	
B	10	In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	✓	
D	11	Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	✓	Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Bovendien wordt aandacht besteed aan de beleidsopties bij een afname (of afname) van de beschikbare middelen.
D	12	Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	✓	
D	13	Hoe doelmatig is het beleid geweest?	✓	
D	14	Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	✓	
D	15	Als er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen), welke beleidsopties zijn mogelijk?	✓	

* ✓ = Aan deze vraag is aandacht besteed in het rapport.