



BOR NOTITIE

Onderwerp **Beleidsdoorlichting compliance-doelstelling Belastingdienst**
Datum 10 januari 2011

Aanleiding

Op 23 december 2010 heeft de staatssecretaris de beleidsdoorlichting “Doorlichting algemene beleidsdoelstelling belastingdienst” aan de Tweede Kamer gestuurd (31 066 nr. 98). Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) voert in beginsel standaard een (methodologische) toets uit bij iedere beleidsdoorlichting die de Kamer ontvangt en informeert de desbetreffende vaste commissie daarover in een notitie. Deze analyse treft u hierbij aan.

Kader

Een beleidsdoorlichting is een relatief nieuw evaluatie-instrument, dat in het kader van het proces Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) is geïntroduceerd. Een van de belangrijkste vragen waarop een beleidsdoorlichting antwoord zou moeten geven luidt: “Is het beleid effectief?” In de praktijk blijkt dat beleidsdoorlichtingen vaak geen antwoord geven op deze vraag. In de analyse die het BOR uitvoert bij een beleidsdoorlichting staan drie hoofdvragen centraal:

1. Wordt uit de beleidsdoorlichting duidelijk hoe effectief het beleid is (geweest)?
2. Is de betrouwbaarheid van de beleidsdoorlichting gewaarborgd?
3. Sluit de kabinetsreactie aan op de beleidsdoorlichting?

Advies en conclusie

Doeltreffendheid beleid

- Effectiviteit van het beleid is niet bekend. Het effect is methodologisch lastig te meten.
- Er ontbreken heldere, meetbare doelstellingen omdat toerekening van kosten van de Belastingdienst aan activiteiten niet volledig mogelijk is.

Waarborging betrouwbaarheid

- Voor deze beleidsdoorlichting is een onafhankelijke derde ingeschakeld. Deze geeft weinig inhoudelijk commentaar en beoordeelt de kwaliteit van de beleidsdoorlichting als voldoende.

Aansluiting kabinetsreactie

- Kabinetsreactie sluit aan bij conclusie beleidsdoorlichting.
- Kabinetsreactie roept de vraag op wat er nu verbeterd en veranderd gaat worden.
- De beleidsdoorlichting roept op een aantal punten vragen op waarvan antwoorden betrokken kunnen worden bij initiatieven voor verbetering.



NADERE TOELICHTING

Deze nadere toelichting bestaat uit drie onderdelen. Allereerst zal kort de doelstelling “Compliance” van de Belastingdienst worden toegelicht. In het tweede deel zal een antwoord worden gegeven op de drie hoofdvragen van de toetsing van de beleidsdoorlichting. In het derde deel worden nadere opmerkingen gemaakt bij de beleidsdoorlichting van de Belastingdienst.

Bij de toetsing door het BOR van beleidsdoorlichtingen staan drie hoofdvragen centraal:

1. Wordt uit de beleidsdoorlichting duidelijk hoe effectief het beleid is (geweest)?
2. Is de betrouwbaarheid van de beleidsdoorlichting gewaarborgd?
3. Sluit de kabinetsreactie aan op de beleidsdoorlichting?

A. Compliance als beleidsdoelstelling van de Belastingdienst

Compliance wordt door de Belastingdienst omschreven als de bereidheid van burgers en bedrijven om te voldoen aan hun fiscale verplichtingen.

In de onderzochte periode van 2004-2008 vormde het streven naar compliance de algemene doelstelling van de Belastingdienst. Er is sprake van compliance als burgers en bedrijven relevante feiten, juist, tijdig en volledig opgeven en tijdig en het juiste bedrag betalen. De Belastingdienst bevordert compliance door goede dienstverlening, adequaat toezicht en de naleving zo nodig strafrechtelijk af te dwingen. Het behalen van de doelstelling is afhankelijk van de economische ontwikkelingen, de belastingmoraal en de eenvoud van de wet- en regelgeving.

B. Toetsing van de beleidsdoorlichting

1. Effectiviteit van de beleidsdoorlichting

Hoe effectief is het beleid van de Belastingdienst? Het antwoord op deze vraag wordt in de beleidsdoorlichting niet gegeven. De begeleidende brief van de onafhankelijke derde - directeur van het WODC en hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht, Prof. Dr. F. Leeuw - geeft aan dat het ingewikkeld is om een causale relatie tussen het gevoerde beleid en de effectiviteit te bepalen.

De beleidsdoorlichting concentreert zich op een weergave van de door de Belastingdienst ondernomen activiteiten gedurende de periode 2004-2008. Hierin worden instrumenten en prestatie-indicatoren op terreinen van dienstverlening, toezicht en opsporing gekwantificeerd. Daarnaast wordt aangegeven hoe het toezicht door burgers en bedrijven wordt ervaren.

De afgelopen jaren is bij particulieren en bedrijven gericht op onderdelen de belastingaangifte gecontroleerd. Hierbij valt te denken aan het privégebruik van de leaseauto, giftenaftrek en vermogen. Deze gerichte acties worden in de beleidsdoorlichting niet genoemd, terwijl de Belastingdienst er wel veel aandacht aan heeft besteed (bijvoorbeeld met postbus 51-spotjes). In de beleidsdoorlichting wordt aandacht gegeven aan landelijke en regionale acties waarbij de inzet in uren is gegeven. Het ontbreekt aan een weergave van de resultaten van deze gerichte acties, bijvoorbeeld in de vorm van naheffingen en opgelegde boetes.

Vraag:

- *Waarom is in de beleidsdoorlichting geen aandacht besteed aan het beleid om jaarlijks gericht op één thema extra controles uit te voeren?*
- *Hoe wordt de effectiviteit hiervan gemeten? Welke resultaten hebben de gerichte acties (bijvoorbeeld controles van aangifte van particulieren op onderdelen) opgeleverd in de vorm van naheffingen en opgelegde boetes?*



2. Betrouwbaarheid beleidsdoorlichting

Er is een klankbordgroep betrokken geweest bij de totstandkoming van de doorlichting, bestaande uit ambtenaren van Financiën en twee onderzoekers. De beleidsdoorlichting voldoet aan de eisen die gesteld worden aan de betrokkenheid van een onafhankelijke derde die methodologie en uitvoering van het onderzoek toetst. Deze taak werd vervuld door de directeur van het WODC en hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht, Prof. Dr. F. Leeuw.

In een brief aan de staatssecretaris is zijn oordeel over het rapport verwoord. De reactie van professor Leeuw is relatief kort en bevat weinig inhoudelijke opmerkingen of aanbevelingen¹. Daarbij gaat hij vooral in op de afwezigheid van een relatie tussen de ingezette maatregelen van de Belastingdienst en de effectiviteit. Hij heeft wel één expliciet punt van kritiek over het beperkte gebruik van databronnen, zoals postbus 51 campagnes. Verder geeft hij aan dat de kwaliteit van de beleidsdoorlichting voldoende is en het rapport helder is gestructureerd.

Vragen:

- *Onderschrijft de staatssecretaris de kritiek van de directeur van het WODC en hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht, Prof. Dr. F. Leeuw dat meer databronnen hadden kunnen worden gebruikt?*
- *Hoe wordt bijvoorbeeld ten aanzien van het door professor Leeuw aangehaalde voorbeeld van de postbus 51 campagnes gemeten en beoordeeld of deze effectief zijn in termen van bereik en houdingsresultaten?*
- *Op welke wijze zal dit punt worden meegenomen in een plan tot verbetering?*

3. Kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting

Kabinetsreactie sluit aan bij conclusie beleidsdoorlichting

In de kabinetsreactie wordt gesteld dat ‘de hoofdconclusie van de doorlichting is dat de Belastingdienst instrumenten heeft gekozen en geformuleerd op basis van theorieën en inzichten die in de wetenschappelijke literatuur als complianceverhogend worden aangemerkt’. Daarmee kan echter geen ‘harde’ uitspraak worden gedaan over de relatie tussen de ingezette instrumenten en de bereikte compliance in de praktijk.

Voorts wordt opgemerkt dat het ontbreekt aan een goede meetmethode voor het bepalen van de effecten van het gevoerde beleid.

Met deze reactie sluit het kabinet aan bij de conclusies van de beleidsdoorlichting en de begeleidende brief van de directeur van het WODC en hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht, Prof. Dr. F. Leeuw.

Kabinetsreactie roept de vraag op wat er nu verbeterd en veranderd gaat worden

In de kabinetsreactie wordt aangegeven dat de Belastingdienst beziet hoe indicatoren kunnen worden vervangen of aangevuld, in lijn met het rijksbrede streven beleid in effecten zichtbaar te maken. Deze nieuwe indicatoren worden verder niet gespecificeerd.

Wel wordt in de brief gesproken over nieuwe meetinstrumenten zoals de ‘tax bar’ en de ‘compliance map’.

¹ Ter vergelijking: bij de laatste beleidsdoorlichting op Financiën-terrein, in casu over belastinguitgaven (brief minister 30 juni 2010, TK 31 935 nr. 6) had de onafhankelijke derde (professor Ringeling) een reactie van zeven pagina’s opgesteld inclusief een aantal aanbevelingen.



In de brief wordt niet ingegaan hoe deze nieuwe indicatoren zich verhouden tot de theoretische beperkingen van het meten van effectiviteit van het belastingbeleid. De vraag rijst dan ook of de in de begroting van 2011 opgenomen nieuwe indicatoren een bijdrage leveren aan het meten van de effectiviteit of dat deze vooral bruikbaar zijn als prestatie-indicatoren.

Vragen:

- *Op grond van welke overwegingen is besloten de beleidsdoelstelling “streven naar compliance” over de periode 2004-2008 tot de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst te beschouwen?*
- *Welke conclusie verbindt de staatssecretaris aan het feit dat de Belastingdienst een centrale doelstelling heeft waarbij het meten van de realisatie tot methodologische problemen leidt waardoor het niet mogelijk is een oordeel te geven over de effectiviteit van het beleid?*
- *Welke alternatieven zijn er om de beleidsdoelstelling zo te formuleren of uit te breiden dat de effectiviteit van het ingezette beleid te beoordelen is?*
- *Kan de staatssecretaris aangeven hoe de Tweede Kamer in de toekomst wel zicht krijgt op de effectiviteit van de Belastingdienst?*
- *Kan de staatssecretaris de begrippen “tax bar” en “compliance map” nader toelichten?*
- *Op welke wijze dragen de nieuwe indicatoren die in de begroting van 2011 zijn opgenomen bij aan de meetbaarheid van de effectiviteit van het door de Belastingdienst gevoerde beleid?*

C. Nadere opmerkingen bij de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting van de Belastingdienst over de periode 2004-2008 is op enkele punten onduidelijk en geeft aanleiding tot vragen.

1. Reikwijdte beleidsdoorlichting ingeperkt

De titel van de beleidsdoorlichting ‘doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst’ wekt de suggestie dat het totale compliancebeleid van de Belastingdienst is doorgelicht. Veel onderdelen, waaronder compliance ten aanzien van Toeslagen, zijn echter buiten beschouwing gebleven in deze studie.

In de inleiding van de beleidsdoorlichting wordt de afbakening van de beleidsdoorlichting besproken. Hierin wordt aangegeven dat er in de beleidsdoorlichting alleen aandacht is voor de segmenten Particulieren en Ondernemingen behorend tot het Midden- en Kleinbedrijf omdat de complianceproblematiek zich voornamelijk hier voordoet. Daarmee worden de segmenten van Middelgrote Ondernemingen en Zeer Grote Ondernemingen, de heffing en inning van accijnzen door de Douane en de uitkering van de toeslagen buiten de beleidsdoorlichting gehouden. Voor deze laatste wordt tevens opgemerkt dat deze niet in de gehele onderzochte periode deel uitmaakte van de taak van de Belastingdienst. De niet onderzochte segmenten kunnen in een later stadium onderzocht worden.

Vragen:

- *Gedurende een deel van de onderzochte periode maakte Toeslagen deel uit van de taken van de Belastingdienst. Kan over compliance in relatie tot de toeslagen over de periode waarin deze deel uitmaakte van de taken (alsnog) inzicht gegeven worden in de prestaties en resultaten?*
- *Welke prestatie-indicatoren en welke prestaties zijn er in de onderzochte periode verricht op het terrein van Toeslagen? Hoe werd en wordt gemeten of informatie rond toeslagen juist, tijdig en volledig is opgegeven en dat tijdig het juiste bedrag aan toeslagen is betaald (= operationele definitie van compliance zoals op p. 6 is gegeven)?*
- *Worden met het oog op een toekomstige beleidsdoorlichting prestatie-indicatoren gemeten voor de segmenten die in deze beleidsdoorlichting niet aan de orde komen? Is*



de staatssecretaris van plan om voor deze segmenten nog met een beleidsdoorlichting te komen?

2. Sommige prestatiegegevens roepen vragen op

In het derde hoofdstuk beschrijft de beleidsdoorlichting de instrumenten en de prestatie-indicatoren. Dienstverlening, toezicht en opsporing vormen de instrumenten die door middel van prestatie-indicatoren nader worden geduid. In deze paragraaf komen enkele instrumenten aan de orde waarvan de gepresenteerde prestatie-indicatoren vragen oproepen. Het betreft: (a) de dienstverlening van de Belastingtelefoon, (b) de website, (c) de publiekscampagnes en (d) het toezicht en opsporing.

(a) Belastingtelefoon

De kwaliteit van de belastingtelefoon wordt door middel van kwaliteitsprotocollen gestuurd. Interne supervisors luisteren daarbij mee met gesprekken of bellen zelf met een vraag om te toetsen of de juiste antwoorden worden gegeven. De kwaliteit van de antwoorden lag in de onderzochte periode niet op het gewenste niveau. In de periode 2007-2008 is deze wel gestegen van 66% naar 74%. Dat betekent echter nog steeds dat kennelijk een kwart van de antwoorden kwalitatief onvoldoende is. Een streefcijfer is niet gegeven, hoewel het leveren van de juiste kwaliteit van antwoorden van groot belang lijkt voor de compliance.

Vragen:

- *Het streven van de Belastingdienst is dat 80-85 procent van de bellers binnen honderd seconden een respondent aan de lijn moet krijgen. Betekent dit dat 15-20 procent geen contact met een respondent kan krijgen of dat deze verzoeken middels een automatisch systeem zonder tussenkomst van een respondent worden afgehandeld?*
- *Wat is het streefcijfer voor de kwaliteit (percentage juiste antwoorden) van de belastingtelefoon?*
- *Betekent een niveau van 74% voor kwaliteit van de antwoorden dat 26% van de antwoorden die door de belastingtelefoon worden gegeven onjuist is?*
- *Zijn gevallen bekend waardoor de compliance (juistheid, tijdigheid, volledigheid van aangeleverde gegevens en juistheid en tijdigheid van betaalde bedrag) nadelig is beïnvloed door niet juiste antwoorden die via de belastingtelefoon zijn gegeven?*

(b) Website

De website van de Belastingdienst is in de jaren 2007 en 2008 uitgeroepen tot de beste overheidswebsite. Uit de prestatie-indicatoren blijkt dat in de onderzochte periode het gebruik van de website is toegenomen. Toch blijkt uit de cijfers dat het zoekgemak van de website steeds lager wordt gewaardeerd. Evenals de waardering van tevredenheid van de dienstverlening via de website. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat de Belastingdienst nog steeds niet per email correspondeert met particulieren.

Vragen:

- *Welke verklaring heeft de Belastingdienst voor het dalen van de waardering van het zoekgemak op de website en de daling van de tevredenheid van de dienstverlening via de website?*
- *Is het ontbreken van de mogelijkheid om door middel van email contact te leggen met de Belastingdienst een indicator voor een dalende waardering?*

(c) Publiekscampagnes

Jaarlijks worden in opdracht van de Belastingdienst publiekscampagnes uitgevoerd om burgers en bedrijven te informeren over de relevante wijzigingen in de belastingaangifte. Deze campagnes worden volgens de doorlichting geëvalueerd op punten van bereik, waardering en realisatie van communicatiedoelstellingen. Deze evaluatie en de resultaten worden in de doorlichting echter niet genoemd. Niet duidelijk is of ook de doelmatigheid



(effect in relatie tot de gemaakte kosten) wordt onderzocht. De directeur van het WODC en hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht, Prof. Dr. F. Leeuw merkt in de begeleidende brief dan ook op dat naar zijn oordeel meer databronnen gebruikt hadden kunnen worden op het terrein van het bereik en de houdingsresultaten van de Postbus 51 campagnes.

Vragen:

Heeft de Belastingdienst een overzicht van de uitgaven van Postbus 51 campagnes?

Zijn er metingen over het bereik en het effect van deze campagnes? Zo ja, waarom is er voor gekozen om de resultaten van de evaluaties niet in de doorlichting te vermelden?

Zijn er onderzoeken waarbij ook de gemaakte kosten in relatie tot de bereikte effecten worden beschouwd?

3. Compliance: belastingontduiking wordt aanvaardbaar geacht

Door middel van het voorleggen van vragen aan belastingplichtigen meet de Belastingdienst de beleving en houding van burgers ten aanzien van het handelen van de Belastingdienst. In de brief van de staatssecretaris wordt als basis van het optreden van de Belastingdienst vertrouwen genoemd: "Daar waar vertrouwen gerechtvaardigd is, wordt het de belastingplichtige zo gemakkelijk mogelijk gemaakt. Daar waar het vertrouwen wordt geschonden, wordt het toezicht aangescherpt" (pag.2 brief) .

De houding ten opzichte van de regelgeving wordt in een tabel op p. 40 van het rapport weergegeven. Daarbij wordt de houding van particulieren aangegeven ten opzichte van de vraag of belastingontduiking onaanvaardbaar is en of zelf belasting ontduiken uitgesloten is. De staatssecretaris trekt op basis van de gepresenteerde cijfers in de beleidsdoorlichting alleen de conclusies dat er in de afgelopen jaren een lichte verbetering optreedt. Op het niveau van de percentages gaat hij niet in. Uit de cijfers voor 2008 blijkt ook dat 18% van de particulieren en 9 % van de ondernemingen belastingontduiking niet onaanvaardbaar vindt. Tevens geeft 29% (en 23% in 2007) van de particulieren en 15% van de ondernemingen aan niet uit te sluiten zelf belasting te ontduiken. Het beleid is gebaseerd op vertrouwen, maar uit de cijfers blijkt dat in 2007 nog ruim een derde van de particulieren niet uitsloot zelf belasting te ontduiken.

In navolging van de literatuur wordt in de tabel ook aangegeven hoe belastingplichtigen betekenis toekennen aan het betalen van belasting. In de studie van Strümpel: "ik draag iets bij", "ik sta iets af", "mij wordt iets afgenomen" In de tabel wordt de categorie "mij wordt iets afgenomen" niet nader ingevuld. Voor de beide andere categorieën geldt dat de positieve waardering is afgenomen.

De doorlichting verbindt hier terecht de conclusie aan dat er ruimte is voor het verbeteren van effectindicatoren. De vraag hierbij is wel hoe deze indicatoren operationeel gemaakt kunnen worden.

Vragen:

- *Welke verklaring kan de staatssecretaris geven voor de toename van het aantal belastingplichtigen dat niet uitsluit zelf belasting te ontduiken terwijl de waardering van belasting betalen naar de studie van Strümpel is afgenomen?*
- *Welke conclusie verbindt de staatssecretaris aan de cijfers over de houding ten opzichte van belastingontduiking waarbij 29% van de particulieren en 15% van de bedrijven zegt niet uit te sluiten zelf belasting te ontduiken?*
- *Zijn er op dit punt al meer actuele cijfers (2009 en 2010) die inzicht geven in de houding van ondernemingen en particulieren ten aanzien van belastingontduiking?*
- *Compliance betekent volgens de brief van de staatssecretaris dat de Belastingdienst het gedrag van burgers en bedrijven wil beïnvloeden. Hoe gaat de staatssecretaris het meten van deze beïnvloeding operationaliseren in methodologisch correcte indicatoren?*



4. Kosten Belastingdienst kunnen niet toegerekend worden

In het vijfde hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan de totale uitgaven van de Belastingdienst. In het rapport staat (op p. 42) dat vanwege de vele generieke (ICT-) kosten het niet mogelijk is om de kosten uit te splitsen naar instrumenten. “De vraag of het gevoerde beleid doelmatig is geweest wordt niet behandeld”.

In de periode 2004-2008 zijn de uitgaven gestegen van 2,3 miljard euro naar 2,88 miljard euro. Dit is een stijging van bijna 25%. De geïndexeerde kosten zijn volgens de doorlichting met 8% gedaald. De geïndexeerde kosten per belastingplichtige van 2004 stonden op 100 en in 2008 op 92 respectievelijk 93 voor particulieren en MKB. In de beleidsdoorlichting wordt de vraag of het gevoerde beleid doelmatig is geweest niet behandeld.

Vragen:

- *Zijn in de tabel van de geïndexeerde kosten per belastingplichtige op bladzijde 43 van de doorlichting de indexcijfers afgeleid van het basisjaar 2004 of betreft het hier bedragen x 1 miljoen €?*
- *Welke verklaring heeft de staatssecretaris voor het feit dat over de periode 2004-2008 de kosten met 25% zijn toegenomen terwijl de geïndexeerde kosten per belastingplichtige met 8% zijn gedaald?*
- *Hoe bepaalt de staatssecretaris zelf de doelmatigheid van de uitgaven die met het budget van bijna 3 miljard euro worden gedaan, als er kennelijk geen toerekening van kosten naar instrumenten mogelijk is?*