

Bijlage 1: plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 1, onderdeel Toeslagen

1. Inleiding

Periodiek dient het begrotingsartikel 1 Belastingen te worden doorgelicht. Het artikel van de Belastingdienst is te omvangrijk om in een keer in het geheel te evalueren, daarom is gekozen voor een opsplitsing in onderdelen. Het onderdeel dienstverlening zal in 2015 worden geëvalueerd, toeslagen in 2016 en de overige onderdelen volgen in 2017.

In de 2014 is een effectonderzoek afgerond naar de handhaving van toeslagen¹. Het onderzoek bestreek de periode 2012-2013 en richtte zich op de effectiviteit van de uitvoering en de realisatie van de hierna volgende doelstellingen die voortvloeien uit de strategische doelstellingen van begrotingshoofdstuk IX (compliance):

- Klantgerichte dienstverlening aan burgers. Hieronder wordt verstaan het zodanig ondersteunen van de burger dat het recht kan worden verkregen tegen minimale inspanning van de kant van de burger.
- Rechtmatige toekenning van toeslagen. Met rechtmatigheid wordt bedoeld de mate waarin wordt gehandeld in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.
- Efficiënte uitvoering van de processen. Het uitvoeren van de taken tegen minimale inspanning en kosten.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren kwam is dat de streefwaarden voor zowel klantgerichte dienstverlening aan burgers als rechtmatige toekenning van toeslagen grotendeels zijn gerealiseerd met een acceptabel niveau aan uitvoeringskosten. Bij de start van het onderzoek werd vastgesteld dat het van belang is om niet alleen een 'foto' te maken van de stand van zaken, maar ook de blik naar voren te richten en daarmee het onderzoek te beschouwen als een nulmeting. Derhalve wordt in 2016 vastgesteld of het gelukt is om verder te verbeteren. Voorliggend voorstel heeft hierop betrekking.

2. Doel en opzet beleidsdoorlichting

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. Belastingdienst/Toeslagen hanteert operationele doelstellingen die mede dienen tot onderhoud en versterking van de bereidheid van toeslaggerechtigden om aan hun verplichtingen te voldoen. Vastgesteld wordt in welke mate B/T deze doelstellingen realiseert en of het Belastingdienst/Toeslagen gelukt is om zich ten opzichte van de eerder uitgevoerde nulmeting verder te verbeteren. Ook wordt in kaart gebracht waar effecten te verwachten zijn van het handhavingsbeleid voor de inkomensafhankelijke regelingen.

De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014) worden eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden. De RPE onderscheidt de volgende zeven stappen:

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemaakte uitgaven;
- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;

1

http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/effecto_nderzoek_handhaving_toeslagen

- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en - indien relevant - de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
- f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

3. Compliance

De doelstelling als geformuleerd in de begroting IX is: *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)*².

Er is sprake van compliance burgers en bedrijven bereidheid zijn om hun verplichtingen na te komen'. De term bereidheid geeft aan dat de Belastingdienst streeft naar een situatie waarin belastingplichtigen uit zichzelf hun verplichtingen nakomen. De Belastingdienst streeft na het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat een optimaal effect wordt bereikt op de compliance. Het uitgangspunt daarbij is dat elke burger en elk bedrijf de behandeling krijgt die hij verdient. Hij zet daarvoor drie verschillende soorten instrumenten in: dienstverlening, toezicht en opsporing. De drie instrumenten dragen, ieder op een eigen wijze, bij aan de bevordering van compliance. De onderhavige beleidsdoorlichting concentreert zich op de uitvoering van klantgerichte dienstverlening aan burgers en rechtmatige toekenning van toeslagen. In de eerste fase van het onderzoek zal in samenspraak met de klankbordgroep de vraagstelling nader worden geoperationaliseerd.

4. Aanpak

1. De doorlichting van de beleidsdoelstelling wordt in twee stappen uitgevoerd. De eerste stap betreft het aanvullen van de in 2014 uitgevoerde nulmeting met metingen over de jaren 2013 tot en met 2015³. De nulmeting zal zo vorm worden gegeven dat aan de eisen van de RPE wordt voldaan. Onderdeel hiervan is dat ook een oordeel wordt gegeven over de doelmatigheid van de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen. De tweede stap betreft het in kaart brengen van de gerealiseerde en te verwachten effecten van het aangescherpte beleid⁴ van Belastingdienst/Toeslagen uit de periode 2013 tot en met 2015. Met de uitkomsten van deze twee stappen wordt vastgesteld in welke mate de doelstellingen van Belastingdienst/ Toeslagen in deze jaren zijn gerealiseerd.
2. Het beleid wordt bepaald aan de hand van onder meer de begroting IX, het stuurcontract, het handavingsplan van Belastingdienst/Toeslagen en de verantwoording daarover in het jaarverslag IX. Deze stap voorziet in de beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid, de beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid en de beschrijving van de beleidsdoelstellingen en de daarvoor ingezette instrumenten.

² Begroting IX 2015

³ Enkele indicatoren kunnen alleen vanaf 2014 worden gemeten.

⁴ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de versterking van de fraudeaanpak, het helpen van aanvragers van toeslagen bij het goed schatten van zijn inkomen en het steeds meer in de actualiteit werken bij het terugvorderen van toeslagen.

3. Op basis van bestaand materiaal (officiële beleidsstukken, verantwoordingsdocumenten en evaluaties) worden de diverse vragen van de RPE beantwoord.
4. Uit het effectonderzoek handhaving toeslagen kwam naar voren dat het lastig zo niet onmogelijk is een direct verband te leggen tussen de inzet van de Belastingdienst/Toeslagen en de mate waarin burgers compliant(er) zijn (geworden). Dit is een probleem dat internationaal wordt onderkend. Bovendien is het effect van de instrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing tezamen niet allesbepalend voor de mate van compliance van burgers en bedrijven. Ook andere factoren, zoals economische, maatschappelijk en politieke ontwikkelingen, bepalen het fiscale bedrag van burgers. In deze doorlichting zal worden gezien of er inmiddels meer stellige uitspraken mogelijk zijn over de relatie met de compliancedoelstelling.
5. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Afdeling Onderzoek & Marketing van CKC.

5. Onafhankelijkheid, begeleiding klankbordgroep en proces

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke deskundige betrokken is bij de beleidsdoorlichting, ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het oordeel van deze derde wordt samen met de doorlichting meegezonden aan de Tweede Kamer. Te denken valt hierbij aan een universiteit of ander onderzoeksinstituut. Er wordt een klankbordgroep ingericht die de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en het rapport begeleid. Voorgesteld wordt om, naast een lid van het management van de Belastingdienst en de onafhankelijk deskundige, medewerkers van de Inspectie Rijksfinanciën, Financieel Economische Zaken, Belastingdienst Toeslagen en DGBel (Uitvoeringsbeleid en Bedrijf) in de klankbordgroep op te nemen.

De beleidsdoorlichting en met name het kwantitatieve onderzoek zal in januari 2016 van start gaan. Het eindresultaat zal eind 2016 naar de Tweede Kamer verstuurd worden.