



Extern onderzoek dienstverlening fase 2

Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst

Versie 1.0 - 24 NOVEMBER 2020



Management samenvatting

Management samenvatting

Achtergrond en aanleiding

De kwaliteit van dienstverlening bepaalt in belangrijke mate hoe 'de klant' een organisatie ervaart, beïnvloedt sterk het beeld dat mensen van een organisatie hebben en kan het vertrouwen dat mensen in een organisatie hebben maken of breken. Ook voor de Belastingdienst levert de dienstverlening aan burgers, bedrijven en intermediairs een essentiële bijdrage aan het vertrouwen dat mensen in de organisatie stellen. Men verwacht van de Belastingdienst snelle, nauwkeurige en foutloze processen, dienstverlening op maat en zo min mogelijk onzekerheid.

Het vertrouwen van individuele burgers in de Belastingdienst en in het achterliggende systeem bevordert niet alleen de compliance (regelnaleving) maar beïnvloedt ook het vertrouwen dat mensen in de overheid hebben op een positieve wijze. De perceptie over de relatie met de overheid is namelijk in belangrijke mate gebaseerd op de relatie met de Belastingdienst. Termen als 'belasting' en 'Belastingdienst' komen in veel burgers als eerste op als ze denken aan hun relatie met de Nederlandse overheid¹.

In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 januari 2020 gaf de minister van Financiën echter aan dat de dienstverlening van de Belastingdienst aan burgers en bedrijven onder druk staat². De minister deed de toezegging aan de Tweede Kamer om dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren.

De Belastingdienst heeft hiertoe een onderzoek naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst geïnitieerd, ten eerste om integraal inzicht te krijgen in de knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst en de achterliggende oorzaken, ten tweede om handelingsperspectieven te definiëren voor verbetering van de dienstverlening op korte, middellange en lange termijn.

In de periode april-juli 2020 zijn de knelpunten en hun (grond) oorzaken in kaart gebracht. De rapportage van dit onderzoek is op 14 september 2020 als bijlage bij de brief 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' met de Kamer gedeeld. In de periode augustus-oktober zijn de handelingsperspectieven voor fundamentele verbetering gedefinieerd. Dit vervolgonderzoek biedt concrete handvatten om een dienst te worden die burgers en bedrijven optimaal in staat stelt aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen op een manier die hen zoveel mogelijk ontzorgt.

Vraagstelling

Voor de tweede fase van het onderzoek heeft de Belastingdienst de hoofdvraag als volgt geformuleerd: *"Welke concrete maatregelen kan de Belastingdienst treffen om eerder en beter tot voor burgers en bedrijven voelbare verbeteringen van de dienstverlening te komen, waarbij ook oog is voor de menselijke maat?"*

¹ Relatie burger-overheid 2030, Onderzoek in opdracht van de nationale Ombudsman, 26 april 2019

² Kamerbrief versterken besturing Belastingdienst, directie Bestuursondersteuning en Advies, 11 Januari 2020 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/11/kamerbrief-versterken-besturing-Belastingdienst>)

Mede op basis van de bevindingen van de knelpuntenanalyse (zie hierna) is in aanvulling op bovenstaande vragen nadrukkelijk ook onderzocht hoe de Belastingdienst het vermogen om potentiële verbeteringen daadwerkelijk te realiseren kan verbeteren en is een globale routekaart voor de verbetering van de dienstverlening uitgewerkt. Het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs is hierin verankerd doordat knelpunten in de eerste fase ook vanuit dit perspectief zijn gedefinieerd en geanalyseerd, onder meer op basis van onderzoeksdocumenten die vanuit die perspectieven zijn opgesteld en interviews met vertegenwoordigers van belangenorganisaties.

In het kader van de knelpuntenanalyse en de definitie van de handelingsperspectieven hebben de onderzoekers zo'n 400 onderzoeksrapporten en andere documenten geanalyseerd. Er zijn daarnaast zo'n 80 diepte- en duidingsinterviews afgenomen waaraan circa 70 leidinggevend en medewerkers van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane hebben deelgenomen alsook vertegenwoordigers vanuit de Ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en vanuit belangenorganisaties van burgers, bedrijven en intermediairs. Om in het onderzoek ook nadrukkelijk het perspectief mee te nemen van medewerkers van de Belastingdienst zijn daarnaast diverse werksessies georganiseerd waaraan tientallen medewerkers hebben deelgenomen, waaronder medewerkers die 'eerstelijns klantcontact' via telefoon/balie of via social media hebben en medewerkers die betrokken zijn bij 'tweedelijns klantcontact' voor een inhoudelijke behandeling op kantoor/in de backoffice. Tot slot zijn interviews gehouden met 12 externe (ervarings)deskundigen, waaronder directieleden van commerciële bedrijven, van andere uitvoeringsinstanties, vanuit andere organen en onderzoekers binnen de Rijksoverheid en vanuit de

academische wereld.

Reikwijdte

Het deelonderzoek 'handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening' omvat de Belastingdienst en Toeslagen, maar niet de Douane en FIOD. In tegenstelling tot FIOD viel de Douane weliswaar binnen de reikwijdte van de knelpuntenanalyse maar hieruit bleek onder meer dat de dienstverlening van Douane minder zwaarwegende knelpunten kent dan de Belastingdienst en Toeslagen.

Parallel aan de uitvoering van dit onderzoek speelt een aantal belangrijke ontwikkelingen dat na het verschijnen van deze rapportage van invloed is op de bevindingen, de geformuleerde handelingsperspectieven en de routekaart:

- De Belastingdienst werkt aan het formuleren van de concrete visie/ambitie voor dienstverlening voor de komende 5 jaar. De uitkomst was gedurende dit onderzoek nog niet beschikbaar, maar zal bepalend zijn voor de 'prioriteit en urgentie' voor de transformatie van de dienstverlening en dus voor de definitieve routekaart;
- Mede naar aanleiding van de problemen die zijn ontstaan bij de kinderopvangtoeslag werkt Toeslagen aan (uitwerking van) het 'Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen'. Dit programma richt zich onder meer op het vergroten van de toekenningszekerheid en het vergroten van de menselijke maat in behandeling (waaraan trouwens ook de Belastingdienst verder invulling geeft). Voor zover de plannen tijdens deze fase van het onderzoek gereed waren, zijn deze bij het formuleren van handelingsperspectieven (voor Toeslagen) zoveel mogelijk meegenomen;

- De (bestuurlijke) ontvlechting Belastingdienst, Toeslagen en Douane wordt nog uitgewerkt en zal van invloed zijn op de interne organisatie en besluitvorming, ook rond de dienstverlening aan burgers, bedrijven en intermediairs.

De Belastingdienst en Toeslagen hebben geen 'klanten' in de zin van burgers, bedrijven en/of intermediairs die er vrijwillig voor kiezen zaken met de Belastingdienst en/of Toeslagen te doen en voor een alternatief kunnen kiezen als de dienstverlening ze niet bevalt. In gevallen waarin in dit rapport (voor de eenvoud) de term 'klantcentrische' dienstverlening wordt gehanteerd, wordt dienstverlening bedoeld die vanuit het perspectief van (verwachtingen en behoeften van) burgers, bedrijven en hun intermediairs is ontworpen en/of ingeregeld.

Hoofdpijnen bevindingen knelpuntenanalyse: de dienstverlening van de Belastingdienst kent sterkten maar ook belangrijke knelpunten die door een beperkt executievermogen maar moeilijk worden opgelost

Een van de kernbegrippen in de visie van de Belastingdienst is 'burgers en bedrijven centraal' waarmee wordt beoogd dat burgers en bedrijven een passende behandeling krijgen, zowel in de dienstverlening als in het toezicht.

Voor het merendeel van de belastingplichtige en toeslaggerechtigde burgers en bedrijven verlopen de processen van de Belastingdienst zonder veel problemen, zeker als de dienstverlening zich leent voor organisatie vanuit massale processen en bij de Douane. In tijden van acute crisis toont de Belastingdienst daadkracht. In de eerste fase van de coronacrisis werd de dienstverlening bijvoorbeeld aangepast door snelle implementatie van maatregelen om (digitaal) uitstel van betaling aan te vragen en te verkrijgen.

Uit de knelpuntenanalyse bleek echter dat de

dienstverlening voor burgers, bedrijven en hun intermediairs ook belangrijke knelpunten kent. Deze analyse bracht vier typen knelpunten aan het licht.

1. **Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat hun begrip van/voor wet- en regelgeving of de wijze waarop het wordt toegepast tekortschiet:** Regels en/of de wijze waarop deze worden toegepast kunnen als inconsistent, onrechtvaardig, complex en/of onduidelijk worden ervaren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerp van Wet- en Regelgeving niet bij de Belastingdienst maar bij het kerndepartement (Financiën) ligt¹.
2. **Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat de kwaliteit van de processen waarin de dienstverlening van de Belastingdienst wordt vormgegeven tekortschiet.** Processen kunnen als lang, onnodig en foutgevoelig worden ervaren, zeker als ze nog niet zijn gedigitaliseerd. Fouten zijn niet altijd eenvoudig te herstellen. Een knelpunt in de dienstverlening dat al enkele jaren bestaat en de meeste doelgroepen raakt is de trage afwikkeling van bezwaarschriften waar ondanks corrigerende maatregelen nog ruimte bestaat voor verbetering. Belastingdienst-breed is de realisatie van bezwaren binnen de Awb-termijn 72,6% terwijl de doelstellingsafspraken van de Belastingdienst van 90% als norm geldt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in een aantal gevallen in overleg en overeenstemming met burgers en bedrijven voor een langere behandeltermijn wordt gekozen om binnen de norm te blijven én de gewenste kwaliteit te kunnen leveren. Het feit dat de norm niet wordt gerealiseerd geeft aan dat hier verbetering mogelijk is.

¹ Opdrachtgevers Toeslagen zijn Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)/Wonen en Rijksdienst

3. **Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat het interactiepalet ontoereikend is en/of het contact met de Belastingdienst tekortschiet.** Het aanbod van kanalen voorziet niet volledig in de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs. Met de Belastingdienst kan niet worden gechat, noch via menselijke interface, noch via bots. Ook via andere digitale kanalen zoals e-mail of 'system-to-system' voorzieningen moeten de interactiemogelijkheden met de Belastingdienst verder worden ontwikkeld. Daarnaast bestaan er knelpunten die te maken hebben met de toegankelijkheid en kwaliteit. Over de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is veel te doen geweest. Er is verbetering van de bereikbaarheid gerealiseerd, de streefwaarde (90%) werd per mei 2020 gehaald waarbij moet worden vermeld dat het aanbod van inkomend verkeer door COVID-19 lager was dan normaal. De kwaliteit van contactkanalen is niet altijd op niveau en/of consistent. Het komt voor dat verschillende informanten bij meer complexe vragen verschillende of foutieve antwoorden geven en dat terugbelverzoeken door de tweede lijn niet goed worden afgehandeld.
4. **Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat de Belastingdienst te weinig invulling geeft aan de eigen persoonlijke en/of specifieke situatie.** Burgers, bedrijven en intermediairs worden in hun contacten met de Belastingdienst niet altijd herkend en de differentiatie van dienstverlening naar kennis en kunde, bijvoorbeeld via maatwerk, is niet altijd voldoende. Het is moeilijk een (integraal) inzicht te krijgen in de eigen status ten opzichte van de

Belastingdienst, bijvoorbeeld waar het gaat om vorderingen of de status van de afhandeling van bezwaren of klachten. De selfservice mogelijkheden zijn beperkt wat weer tot extra aanbod voor de BelastingTelefoon leidt waardoor de bereikbaarheid onder druk komt te staan.

De mate waarin deze knelpunten betekenis en impact hebben, verschilt per doelgroep (zie ook later in deze samenvatting). De geïdentificeerde knelpunten kennen vijf grondoorzaken.

1. **Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zijn zelden het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp van dienstverlening.** In de inrichting van de dienstverlening heeft de nadruk van oudsher gelegen op het optimaliseren van massale processen voor een meerderheid van burgers en bedrijven die geen of beperkte speciale aandacht behoeven. Daarnaast worden burgers, bedrijven of intermediairs door de Belastingdienst niet structureel betrokken bij de verbetering van de dienstverlening. Het doorlopend vergaren van feedback en het op basis hiervan voortdurend verbeteren van de dienstverlening is nog niet gebruikelijk.
2. **Het bestaande IV-landschap ondersteunt de dienstverlening onvoldoende,** omdat de oplossingen die daarvoor nodig zijn nog ontbreken of moeilijk kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat de ruimte om te vernieuwen beperkt is en/of niet goed wordt benut.

3. **De organisatie van processen van de Belastingdienst ondersteunt dienstverlening niet altijd optimaal.** Activiteiten en processen zijn niet altijd goed op elkaar aangesloten en beslissingen lopen soms via veel schijven. Het gevolg is bijvoorbeeld dat de doorlooptijd van een aantal processen lang kan zijn, zoals bijvoorbeeld geldt voor bezwaar, en dat processen foutgevoelig worden.
4. **In een aantal processen spelen personeel-gerelateerde problemen,** zoals tekorten aan menskracht, kennis en/of vakmanschap.
5. **De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden.** De complexiteit van fiscale wet- en regelgeving en het toeslagenstelsel is groot. Daarnaast hebben bijvoorbeeld initiatieven in het kader van de 'digitale overheid' impact op de dienstverlening van de Belastingdienst, zeker als dergelijke initiatieven vertraagd raken en/of de complexiteit vergroten door de gemeenschappelijkheid van processen en systemen.

Uit de knelpuntenanalyse bleek dat er binnen de Belastingdienst plannen bestaan om verschillende knelpunten in de dienstverlening te elimineren, diverse initiatieven die hierop gericht zijn, zijn ook in gang gezet. Toch komen veel verbeteringen maar moeizaam tot stand. Het executievermogen van de Belastingdienst om dienstverlening daadwerkelijk te verbeteren is ontoereikend waardoor telkens nieuwe ideeën en plannen ontwikkeld worden zonder dat bestaande plannen zijn

gerealiseerd. Als er geen acute crisis is, verloopt executie binnen de Belastingdienst moeizaam. De onderzoekers constateerden 7 redenen waarom het executievermogen om dienstverlening fundamenteel te verbeteren tekortschiet:

1. Eigenaarschap, leiderschap en mandaat voor verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende helder belegd en besluitvorming is complex en tijdrovend;
2. De ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren zijn nog niet voldoende scherp geformuleerd waardoor het risico bestaat dat de inspanningen om dienstverlening te verbeteren gefragmenteerd zijn en de prioriteit die eraan moet worden toegekend onduidelijk is;
3. De ambities voor betere dienstverlening zijn nog niet vertaald in een coherent(e) routekaart en realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd;
4. De bewaking en bijsturing van de verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende kortcyclisch en consistent;
5. De cultuur van de Belastingdienst is nog niet voldoende op verbetering van dienstverlening en op het realiseren van plannen gericht. (Meer) dienstverlenend zijn, is wel deel geworden van de visie/ambitie van de Belastingdienst maar nog niet van het DNA;
6. De wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige (IV) infrastructuur en organisatie zijn nog niet op niveau om fundamentele transformatie van de dienstverlening te kunnen ondersteunen. Dit betreft niet allen directie IV maar ook de wisselwerking tussen de business, directie IV en andere belanghebbenden.

7. De management- en stuurinformatie bieden aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren maar voortgang van verbeterinitiatieven is moeilijk volgbaar.

Het 'fundamenteel transformeren' van de dienstverlening: burgers, bedrijven en hun intermediairs daadwerkelijk centraal stellen en verbeteren van het executievermogen

Het fundamenteel verbeteren van de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen vraagt meer dan het elimineren van specifieke knelpunten in de dienstverlening.

De transformatie van de dienstverlening zal ten eerste 'fundamenteel' moeten zijn doordat de Belastingdienst en Toeslagen er daadwerkelijk toe overgaan vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs te leren denken en handelen, in plaats van primair vanuit belastingmiddelen, toeslagen en de onderliggende processen. Als de organisaties hierin slagen, wordt daadwerkelijk recht gedaan aan de visie 'burgers, bedrijven en intermediairs centraal te stellen' en kan meer gericht worden gewerkt aan initiatieven ter verbetering van dienstverlening die vanuit dat perspectief ook de meeste waarde leveren. Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zal dan het vertrekpunt moeten zijn bij het ontwerp en de inrichting van de primaire processen en daaraan gerelateerde dienstverlening. Dit omvat het ontwerp van wet en regelgeving, van operationele processen en de interactie.

De stem van burgers en bedrijven dient in processen een prominentere rol te krijgen, bijvoorbeeld door verdieping

van het inzicht in de ervaringen die burgers en bedrijven (en hun intermediairs) opdoen wanneer zij zaken doen met de Belastingdienst en Toeslagen ('de customer journey'), het standaard inbouwen van gebruikerstesten en het verder benutten van klantsignalen.

De transformatie zal ten tweede fundamenteel moeten zijn, omdat het moet leiden tot een verbetering van het executievermogen van de Belastingdienst en Toeslagen. Goede ideeën en plannen worden dan binnen de tijd die ervoor staat uitgevoerd en gerealiseerd voordat nieuwe plannen worden gemaakt. Door hierin vaker, in kleinere stappen successen te boeken worden niet alleen burgers, bedrijven en intermediairs beter bediend, maar medewerkers tegelijkertijd ook extra geënthousiasmeerd.

Burgers, bedrijven en intermediairs centraal: werken vanuit dienstverleningsmissies en mogelijkheden van feedback beter benutten

De behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs kunnen veranderlijk en zelfs grillig zijn. Verwachtingen ten aanzien van dienstverlening worden daarbij telkens naar boven bijgesteld doordat organisaties binnen en buiten het publieke domein hun dienstverlening voortdurend weten te verbeteren. De lat om aan deze verwachtingen te voldoen en burgers en bedrijven tevreden te stellen of hun verwachtingen te overtreffen komt voor organisaties dus steeds hoger te liggen, ook voor de Belastingdienst en Toeslagen.

Als de Belastingdienst en Toeslagen hun visie willen realiseren dat burgers en bedrijven centraal staan, vormen hun behoeften en verwachtingen het uitgangspunt in het ontwerp van de dienstverlening.

De uiteenlopende doelgroepen die worden bediend en de veranderlijkheid van hun behoeften en verwachtingen vragen om goede voelsprietten om de ontwikkeling van behoeften van verschillende doelgroepen bij te houden en een aanzienlijke wendbaarheid om gericht en tijdig op belangrijke behoeften in te spelen.

Op een aantal terreinen wordt er binnen de Belastingdienst aan gewerkt om meer vanuit het perspectief van burgers en bedrijven te opereren. Uit de knelpuntenanalyse van dit onderzoek bleek dat dit met name voor burgers met beperkte zelfredzaamheid, voor grote ondernemingen en voor bedrijven die te maken hebben met de Douane goed zichtbaar is. Er werd echter ook geconcludeerd dat de focus in de inrichting van de dienstverlening ligt op het zo goed mogelijk inregelen van massale processen voor een meerderheid van burgers en bedrijven die geen of beperkte speciale aandacht behoeven. Het perspectief van specifieke (groepen) burgers, bedrijven en intermediairs is zelden het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van dienstverlening.

Door vanuit 'dienstverleningsmissies' te werken en meer te halen uit feedback van burgers, bedrijven en intermediairs kunnen de Belastingdienst en Toeslagen meer gericht werken aan verbetering van de dienstverlening en daarin eerder resultaten boeken die bovendien beter voorzien in de belangrijkste behoeften.

Dienstverleningsmissies zijn beschrijvingen van de waarde die de Belastingdienst wil leveren voor een bepaalde doelgroep of specifiek segment daarbinnen en geven richting aan de ontwikkeling van

verbeterinitiatieven voor de komende 1-2 jaar. Dienstverleningsmissies kunnen op verschillende niveaus worden gedefinieerd. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld:

- Burgers: 'Zo vroeg mogelijk deskundige en persoonlijke ondersteuning bij zwaar weer';
- Toeslaggerechtigden: 'Help de Toeslaghulpverlener';
- MKB: 'Als ondernemer heb ik en mijn intermediair duidelijk inzicht en overzicht van alle handelingen, alle gegevens en al het berichtenverkeer met de Belastingdienst (via MBD-zakelijk en softwarepakket)';
- Grote Ondernemingen: 'Als Grote Onderneming heb ik duidelijk overzicht van al mijn berichtenverkeer met de Belastingdienst'.

De werkwijze voor realisatie van de missies leunt sterk op de principes van 'agile' voortbrenging die binnen een aantal afdelingen van de Belastingdienst en Toeslagen al worden gehanteerd. Agile voortbrengingsprocessen kennen sturingsmechanismen die ervoor zorgen dat de belangrijkste doelen het eerst worden gerealiseerd, en oplossingen worden opgeleverd die aan realisatie van deze doelen de grootste bijdrage leveren.

Dienstverleningsmissies zouden onder leiding van de directies Particulieren, MKB, GO en Toeslagen gedefinieerd en geprioriteerd moeten worden. op basis van 'Klantwaarde', bijvoorbeeld mate waarin de ontwikkeling/dienst bijdraagt aan gemak, eenvoud en/of de snelheid waarmee men zekerheid krijgt, de 'Businesswaarde', bijvoorbeeld efficiencywinst, foutreductie, verbetering van het imago van de Belastingdienst en de inspanning die daar tegenover staat. Realisatie vindt in de lijn, onder regie van bovengenoemde directies iteratief en vanuit multidisciplinaire teams plaats.

Feedback van burgers en bedrijven speelt een centrale rol in de realisatie: teams toetsen hun oplossingen zeer regelmatig met gebruikers waarna feedback wordt verwerkt in de volgende iteratie.

Zo wordt in korte tijdspannen van 2-4 weken steeds een zichtbaar resultaat opgeleverd voor burgers, bedrijven en/of intermediairs. Kenmerkend aan agile voortbrengingsprocessen is dat op voorhand niet in detail wordt vastgesteld wat de vorm en inhoud van de oplossing is die zal worden gerealiseerd. Dit betekent echter niet dat het initiatieven zijn die een open einde kennen en waarvoor een blanco cheque moet worden uitgeschreven. Er wordt ook niet voortgebracht zonder doel of plan. Het betekent vooral dat uitvoerende teams een grotere vrijheid kennen in het bepalen van de wijze waarop een doel wordt gerealiseerd en dat resultaten in kleinere stappen, 'iteratief', worden opgeleverd en getest wat juist voor verbetering van dienstverlening vaak te verkiezen is boven grote, meerjarige initiatieven. Immers burgers en bedrijven ervaren hierdoor veel frequenter en sneller verbeteringen in de dienstverlening.

Het aantal dienstverleningsmissies dat gelijktijdig kan worden gerealiseerd zal zeer geleidelijk moeten toenemen. In de eerste 6-9 maanden zou één 'eenvoudige' missie per doelgroep (burgers/belastingplichtigen, burgers/toeslaggerechtigden, ondernemingen MKB, grote ondernemingen) ertoe dienen waarde voor specifieke doelgroepen te realiseren maar ook ervaring op te doen. Als de eerste dienstverleningsmissies succesvol lopen en de eerste resultaten hebben geboekt, kunnen de volgende missies worden gekozen en opgestart. Na ca. 3 jaar zouden alle nieuwe verbeteringen in dienstverlening kunnen worden vormgegeven vanuit dienstverleningsmissies, zo wordt deze werkwijze

geleidelijk ingefaseerd.

Het beoogde resultaat van het werken vanuit dienstverleningsmissies is dat verbetering van de dienstverlening doeltreffender is doordat verbeteringen beter aansluiten op de behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs. Initiatieven die de meeste bijdrage leveren, worden als eerste opgepakt en de wendbaarheid om op telkens veranderende behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs in te kunnen spelen verbeterd. Het denken vanuit de wijze waarop burgers en bedrijven het doorlopen van de processen van de Belastingdienst en Toeslagen ervaren, de 'customer journey', staat hierbij centraal en gebruikersfeedback speelt in deze aanpak een belangrijke rol. Daarnaast worden eerder en vaker tastbare resultaten geboekt die bijdragen aan de verbetering van dienstverlening.

Handelingsperspectieven om de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen ook qua opzet zo te versterken en vereenvoudigen dat deze beter aansluit bij de behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs

Naast het via dienstverleningsmissies versterken van de werkwijze die wordt gevolgd om dienstverlening beter te laten aansluiten op de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs, is er ook een aantal handelingsperspectieven om de dienstverlening qua opzet verder te versterken en vereenvoudigen opdat deze beter aansluit bij de behoeften en verwachtingen. Een aantal verbeteringen op deze vlakken is of wordt al gerealiseerd. In alle gevallen bestaat ruimte deze verder aan te vullen of zou het wenselijk zijn deze te versnellen. De te identificeren dienstverleningsmissies zullen helpen hieraan richting te geven en prioriteiten te bepalen.

Handelingsperspectieven om de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen qua opzet te versterken en vereenvoudigen zijn gerubriceerd in zes categorieën:

1. Maak de dienstverlening meer proactief

Het meer proactief maken van de dienstverlening betreft het burgers en bedrijven waar mogelijk ontlasten door acties of problemen voor te zijn en informatie gericht aan burgers en bedrijven te verstrekken in plaats van dat zij deze moeten komen halen. 'Proactiviteit' is één van de vier kernbegrippen uit de visie van de Belastingdienst en Toeslagen. Men wil zo opereren dat fouten worden voorkomen in plaats van deze achteraf te moeten (laten) herstellen. Hieraan wordt bijvoorbeeld al invulling gegeven door aangiften voor burgers vooraf (gedeeltelijk) in te vullen, door gericht informatie te delen in relatie tot bepaalde life events, bijvoorbeeld huwelijk of aankoop woning, en door burgers en bedrijven persoonlijk te bellen na een aanmaning of aanvraag betalingsregeling. Dergelijke initiatieven kunnen worden uitgebreid en worden aangevuld, bijvoorbeeld door het proactief delen van track & trace informatie.

2. Breid de selfservice mogelijkheden uit

Een meerderheid van de mensen verwacht gemakkelijke en goed toegankelijke (i.e. digitale) selfservice oplossingen en heeft er ook een voorkeur voor zaken via deze wegen af te handelen. Digitale selfservice is snel en bovendien flexibel te gebruiken, bijvoorbeeld in de trein en/of buiten kantooruren. Op basis van de knelpuntenanalyse in de vorige fase van dit onderzoek werd geconcludeerd dat burgers, bedrijven en intermediairs ervaren dat de selfservice mogelijkheden

tekort schieten, een aanzienlijk deel van het aanbod voor de BelastingTelefoon betreft bijvoorbeeld proces- en statusvragen. Om dit op te lossen moeten de Belastingdienst en Toeslagen burgers en bedrijven beter inzicht bieden in de status van processen door in te zetten op het ontsluiten van actuele informatie via kanalen van hun voorkeur bijvoorbeeld (mobiele) portals en System-to-System oplossingen.

3. Doe recht aan de situaties van kwetsbare burgers door waar nodig maatwerk toe te passen

Voor kwetsbare groepen en mensen die (tijdelijk) verminderd doenvermogen hebben kan extra ondersteuning nodig zijn opdat zij kunnen voldoen aan hun plichten en/of hun rechten kunnen uit oefenen. De Belastingdienst onderkent bijvoorbeeld dat terwijl de digitalisering doorzet, tegelijkertijd de behoefte aan een empathische overheid die ervoor zorgt dat niemand buiten de boot valt en die maatwerk kan bieden aan individuen, toeneemt¹. Op een aantal gebieden is succesvol ingezet op het toesnijden van dienstverlening op kwetsbare burgers, bijvoorbeeld via hulp bij aangifte (HUBA) en een voorziening voor het behandelen van complexe casuïstiek ('Stella teams'). Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat de Belastingdienst en Toeslagen echter nog niet altijd volop rekening gehouden met burgers met beperkte zelfredzaamheid. Zo worden mensen die een ingrijpend life event meemaken en aanvullende ondersteuning nodig hebben hier niet altijd in voorzien en geldt specifiek voor toeslaggerechtigden bijvoorbeeld dat er niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met een precaire financiële situatie.

¹ Belastingdienst, 'Jaarplan 2020', november 2019

Recentelijk zijn via de Voorjaarsnota aanvullende Belastingdienst-specifieke middelen vrijgemaakt ten behoeve van het beter toepassen van de menselijke maat. Ook voor Toeslagen is het vergroten van de menselijke maat een belangrijke pijler en dus ook onderdeel van het programma 'Vernieuwing Dienstverlening'.

De Belastingdienst en Toeslagen dienen de kaders voor maatwerk voor kwetsbare groepen verder te ontwikkelen: vroegsignalering, gerichte, incidentele kortdurende of structurele langdurende ondersteuning en heldere interventies die waar mogelijk ook weer kunnen resulteren in afbouw. Binnen deze kaders kan de maatwerk aanpak verder worden verbeterd, bijvoorbeeld door versterking van de samenwerking met derden in het verlengde van de Rijksbrede opvolging aan het onderzoek Werk aan Uitvoering. Daarnaast kan de wijze waarop de menselijke maat wordt toegepast verder worden geprofessionaliseerd, bijvoorbeeld door medewerkers beter te begeleiden en coachen in het toepassen ervan.

4. Optimaliseer processen en betrek daarin nadrukkelijk het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs
Burgers, bedrijven en intermediairs verwachten van de Belastingdienst en Toeslagen snelle, nauwkeurige en foutloze dienstverlening. De visie van de Belastingdienst onderstreept dat processen zo dienen te zijn ingericht dat zaken in één keer goed gaan waarbij het uitgangspunt is dat processen zijn gedigitaliseerd waar dat kan en moet. Op basis van de knelpuntenanalyse in de vorige fase van dit onderzoek werd geconcludeerd dat processen soms als lang, onnodig en foutgevoelig worden ervaren, zeker

als ze nog niet zijn gedigitaliseerd (zie boven). Om fundamentele en blijvende verbetering in de kwaliteit van processen te realiseren, dient de Belastingdienst een doorlopend en datagedreven verbeterproces in te regelen. Op basis hiervan kunnen procesoptimalisaties worden geïdentificeerd.

'Optimalisaties' kunnen bestaan uit het vereenvoudigen, beter plannen, digitaliseren en/of automatiseren van processen. Daarnaast kan betere communicatie en samenwerking tussen verschillende actoren in een procesketen tot procesoptimalisatie leiden.

Procesverbeteringen die al lopen maar vanwege hun positieve impact versnelling verdienen, zijn bijvoorbeeld de digitalisering en automatisering van processen als 'aanvraag uitstel IB' en 'aangifte Schenk- en Erfbelasting' voor burgers, 'processen rond de uitbetaling van Toeslagen' en 'processen rond bezwaar' (alle doelgroepen). Specifiek voor bedrijven en hun intermediairs is verdere ontwikkeling van System-to-System oplossingen van belang. Door beter aan te sluiten op de administratieve keten van bedrijven en hun intermediairs, verbetert de dienstverlening en vermindert de foutgevoeligheid en de druk op interactiekanalen als de BelastingTelefoon. Tot slot zou moeten worden onderzocht hoe processen flexibeler kunnen worden ingericht om foutenherstel te vereenvoudigen en hoe uniformering van processen kan bijdragen aan een meer eenduidige behandeling van burgers, bedrijven en intermediairs.

5. Verbeter de aansluiting van het interactiepalet bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs

Nieuwe technologie verandert de manier waarop organisaties met klanten interacteren. Tegelijkertijd kunnen specifieke doelgroepen nog een voorkeur hebben voor fysieke kanalen. Het uitgangspunt van de interactiestrategie van de Belastingdienst luidt: “Een duidelijk en overzichtelijk interactiepalet [bieden]. Alle kanalen zijn op elkaar afgestemd en hebben dezelfde informatiebasis.”¹

Uit de knelpuntenanalyse van dit onderzoek bleek dat burgers, bedrijven en intermediairs nog te vaak ervaren dat het palet aan beschikbare kanalen en de functionaliteit ontoereikend zijn om in hun behoeften te voorzien (zie boven).

Ten eerste is het van belang dat er kan worden vertrouwd op de bereikbaarheid van bestaande kanalen als de BelastingTelefoon. Er zijn middelen vrijgemaakt om de menskracht te vergroten. Via call me back functionaliteit kunnen pieken worden afgevangen. Om structureel de bereikbaarheid te garanderen, dienen aanvullend bijvoorbeeld ook maatregelen te worden genomen om het aanbod te verlagen, bijvoorbeeld via verbeterde selfservice mogelijkheden, en de infrastructuur voor informanten te verbeteren. De Belastingdienst werkt al aan een plan voor het elimineren van blinde vlekken in het netwerk van balies om ook de fysieke bereikbaarheid te verbeteren.

Ten tweede kan de aansluiting van interactiekanalen op de verwachtingen van burgers en bedrijven worden verbeterd. Naast de al genoemde portals en System-to-System oplossingen vormt persoonlijke digitale ondersteuning via live-chat (pilot in 2021) en chatbots een relatief efficiënte vorm van ondersteuning.

Het toevoegen van kanalen moet overigens geen doel op zich zijn. Bovendien moeten alleen nieuwe kanalen worden toegevoegd als deze goed kunnen worden geïntegreerd met de kanalen die al bestaan. Daarnaast dient te worden geïnvesteerd in functionaliteit die met behulp van alledaagse technologie het zakendoen vergemakkelijkt: laagdrempelige betaalfunctionaliteit, bijvoorbeeld iDeal, ‘single sign-on’ functionaliteit voor betere navigatie door websites en apps en verbeterde machtigingsvoorzieningen. Deze worden overheidsbreed door Logius verzorgd maar de ontwikkeling blijft weerbarstig. Voor nabestaanden en bewindvoerders wordt nu door Logius een Belastingdienst-specifieke tussenoplossing ontwikkeld. Zodra er een overheidsbrede oplossing voor de nabestaandenmachtiging en de machtiging voor bewindvoerders komt, neemt de Belastingdienst deze over en wordt deze tijdelijke, eigen oplossing weer losgelaten.

Om de aansluiting van het interactiepalet op de behoeften van groepen met beperkte zelfredzaamheid te verbeteren, dienen de Belastingdienst en Toeslagen nadrukkelijk aangesloten te blijven bij de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek ‘Werk aan Uitvoering’, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontwikkeling van interactiemogelijkheden via gemeenten, in samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties. In maart zijn door de Tweede Kamerleden Lodders en Stoffer vragen gesteld over het dichter naar de burger brengen van de Belastingdienst door ontwikkeling van meer toegankelijke, moderne kanalen.² Zoals in dit rapport gesteld, zien de onderzoekers mogelijkheden het interactiepalet gericht te verbreden en te verbeteren maar constateren ook dat de Belastingdienst via lopende initiatieven en verkenningen de afstand tot de burger zal kunnen verkleinen bijvoorbeeld via (live)chat, videobellen en het vullen van ‘witte vlekken’ in balie-netwerk.

¹Belastingdienst, ‘Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs’, juni 2018

²Tweede Kamer, ‘Verslag van een algemeen overleg over de Belastingdienst’, 4 maart 2020

6. Verbeter continu de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie

De juistheid en betrouwbaarheid van de informatie die burgers en bedrijven van de Belastingdienst ontvangen, levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen in de Belastingdienst. De Belastingdienst en Toeslagen werken in dit verband aan het begrijpelijker maken van brieven en berichten en hebben de ambitie deze zo veel mogelijk te screenen op duidelijkheid en handelingsperspectief.¹

Op basis van de knelpuntenanalyse van dit onderzoek werd echter geconcludeerd dat burgers en bedrijven op dit moment op een aantal vlakken knelpunten ervaren die de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie betreffen. Zo is de kwaliteit van de beantwoording via contactkanalen niet altijd op niveau en/of consistent en is geschreven informatie niet altijd begrijpelijk, bijvoorbeeld doordat in het taalgebruik de juridische juistheid en de begrijpelijkheid niet in balans zijn.

Om hierin verdere verbetering te realiseren zou ten eerste een gestructureerd proces moeten worden ingericht ter beoordeling van alle nieuwe (massale) communicatie op begrijpelijkheid. In dit proces dienen vakinhoudelijke, juridische en gedrags/communicatie-experts nauw samen te werken. Het resultaat dient steeds te worden voorgelegd aan een testgroep, waarbinnen ontvangers met verschillende niveaus van zelfredzaamheid vertegenwoordigd zijn. Op dit moment onderzoekt de Belastingdienst overigens in welke vorm 'textmining' en AI-toepassingen kunnen bijdragen aan de kwaliteit van teksten.

Ten tweede zou aan de inrichting van een team dat doorlopend bestaande communicatie herzielt op basis van signalen uit de contactkanalen en klachtenafdeling prioriteit moeten worden verleend en zou gericht de kwaliteit en consistentie van de beantwoording van vragen bij de contactkanalen moeten worden verbeterd.

De Belastingdienst wil er zijn voor alle Nederlanders en wil zijn dienstverlening zo inrichten dat deze recht doet aan de mate waarin en wijze waarop burgers en bedrijven ondersteuning nodig hebben. Deze tegemoetkoming aan de behoeften van verschillende groepen of zelfs individuen vormt een rode draad in bovenstaande handelingsperspectieven. Personalisatie van de dienstverlening heeft namelijk verschillende kanten en neemt verschillende vormen aan, afhankelijk van wie er in welke situatie bediend wordt.

Handelingsperspectieven voor het verbeteren van de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving

Om de dienstverlening als zodanig te verbeteren, is tot slot een aantal handelingsperspectieven geformuleerd dat betrekking heeft op het meer beheersbaar maken van de complexiteit van bestaande en toekomstige wet- en regelgeving en het verduidelijken van de discretionaire ruimte. Ook zonder verandering hierin kan de dienstverlening weliswaar worden verbeterd, maar dergelijke complexiteitsreductie kan sterk bijdragen aan verbetering van de beleving van burgers en bedrijven. De verantwoordelijkheid van het (her)ontwerp van wet- en regelgeving en beleid ligt niet bij de Belastingdienst zelf.

¹ Belastingdienst, 'Domeinarchitectuur Interactie', 2019

Desalniettemin kunnen de Belastingdienst en Toeslagen als adviseur en sparringpartner voor de opdrachtgever(s) en eigenaar hierin vanuit hun directe relatie met burgers, bedrijven en intermediairs een belangrijke aanjager zijn.

Voor het bieden van een goede dienstverlening kan veel worden gedaan binnen het huidige 'complexe' Belasting- en Toeslagenstelsel. Toch kan "iets dat ingewikkeld is niet altijd minder ingewikkeld worden gemaakt door er in simpele taal over te praten".¹ Er zijn veel burgers en bedrijven die moeite hebben te begrijpen wat hun rechten en plichten inhouden, wat er van hen wordt verwacht om deze uit te oefenen en hier ook naar te handelen. Voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening zijn daarom, naast handelingsperspectieven voor de verbetering van de dienstverlening zelf, ook drie handelingsperspectieven gedefinieerd voor het 'vereenvoudigen' van de (fiscale) wet- en regelgeving en voor het verduidelijken van de discretionaire ruimte van medewerkers ten behoeve van maatwerk. Deze handelingsperspectieven kunnen een versneller zijn om verbeteringen in dienstverlening te realiseren:

1. Werk toe naar een (meer) gezamenlijke vormgeving van wet- en regelgeving en stel daarin het perspectief van burgers en bedrijven centraal: Het is van belang dat de dienstverlening aan burgers en bedrijven en de uitvoering een meer centrale plaats krijgen in elk beleidstraject. Het advies is daarom aan de beleidsdirecties, en met name de beleidsdirectie van het Ministerie van Financiën, om het integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving op structurele wijze te hanteren aan het begin van elk beleidstraject. Een integraal onderdeel hiervan, is dat het perspectief van burgers en bedrijven, maar ook de

uitvoering wordt uitgevraagd voordat maatregelen worden vormgegeven. Dit voorkomt onnodige complicering van het stelsel en vergroot de algemene doeltreffendheid en doelmatigheid van de (fiscale) wet- en regelgeving. Dit vraagt van de Belastingdienst en Toeslagen in hun adviesrol dat zij de juiste kennis, expertise en ervaring inbrengen om de uitvoering en zijn doelgroepen goed te kunnen vertegenwoordigen. Zeker voor de belangrijkste regelingen zouden De Belastingdienst en Toeslagen per regeling een inhoudelijk georiënteerde contactpersoon moeten identificeren als 'koppelpunt' voor de beleidsdirectie(s). Van de politiek vraagt dit dat er in de formulering van beleidsvoornemens voldoende ruimte wordt gelaten aan de beleidsdirectie om verschillende middelen te verkennen en een passende regeling vorm te geven, in samenwerking met de uitvoering.

2. Intensiveer het vereenvoudigen van regelingen om naleefbaarheid voor burgers en bedrijven te vergroten:

Er wordt, in het verlengde van het rapport Werk aan Uitvoering², geadviseerd om de (fiscale) wet- en regelgeving te vereenvoudigen, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever(s) ligt, maar waarbij de Belastingdienst een belangrijke adviserende rol zou kunnen spelen. Het potentieel voor vereenvoudiging moet allereerst worden vastgesteld vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en de uitvoering, door na te gaan in welke mate het beoogde beleidsdoel wordt behaald en wat de oorzaken zijn van moeizame of niet-naleving door burgers en bedrijven, maar ook door vast te stellen welke regelingen zouden kunnen worden versimpeld voor een betere uitvoerbaarheid voor zover dat nog niet is gebeurd.

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

² ABD TOPConsult, 'Werk aan uitvoering Fase 2', 11 september 2020

Op basis van de achterhaalde oorzaken kan de vereenvoudiging van regelingen vervolgens worden vormgegeven, in de vorm veel kleine wijzigingen, of grotere meer omvangrijke wijzigingen. Een dergelijk traject vraagt om een politiek en bestuurlijk gedragen belang en gaat, naar verwachting, gemoeid met veel tijd. De onderzoekers verwachten echter dat deze investering op termijn de moeite loont met oog op verbetering van de dienstverlening.

3. Structureer en intensiveer de inspanning om discretionaire ruimte te verduidelijken. Het kunnen leveren van maatwerk aan burgers en bedrijven in precare situaties wordt beschouwd als een belangrijk onderdeel van de dienstverlening van de Belastingdienst. De discretionaire ruimte die wet- en regelgeving biedt, speelt hierin een belangrijke rol. Het advies is daarom om de discretionaire ruimte, met name voor Toeslagen, te structureren onder meer door deze duidelijker in kaart te brengen, en te intensiveren door medewerkers in de uitvoering te trainen om afwegingen te maken vanuit het doel en de strekking van de wet (en beleid), in plaats van 'de letter' van protocollen en regels.

Beoogde impact van bovengenoemde handelingsperspectieven voor burgers, bedrijven en hun intermediairs en prioriteiten per doelgroep

Dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs verschilt op belangrijke punten van elkaar. Verschillende doelgroepen hebben met uiteenlopende belastingmiddelen te maken. Doen met een andere frequentie zaken met de Belastingdienst of Toeslagen en verschillen qua kennisniveau. De positieve impact van de bovengenoemde handelingsperspectieven en daarmee hun prioriteit verschilt per doelgroep:

- De hoogste impact voor **burgers met een gemiddeld doenvermogen** hebben de verbetering van selfservice mogelijkheden (2.2) en de digitalisering van (nu nog) handmatige processen (2.4). Burgers mogen gebruiksvriendelijke toegang tot de eigen positie ten opzichte van de Belastingdienst en andere belangrijke informatie verwachten. Om moeite te besparen en de kans op fouten te verkleinen willen burgers zelf liefst zo min mogelijk gegevens moeten verstrekken. Het proactief invullen van meer gegevens, bijvoorbeeld gegevens op basis van eerdere aangiften, helpt hierbij. Burgers eenvoudige toegang bieden tot de eigen situatie ten opzichte van de Belastingdienst helpt daarnaast de druk op andere interactiekanalen als de BelastingTelefoon te verlagen. Wanneer selfservice niet volstaat moeten burgers de Belastingdienst kunnen bereiken via een herkenbaar interactiepalet. Digitale kanalen zijn belangrijk maar meer kanalen is niet per sé beter, zeker niet als de capaciteit om ze te onderhouden ontbreekt en/of ze niet goed op elkaar zijn aangesloten en afgestemd. Burgers moeten daarnaast kunnen terugvallen op bereikbare, bekende kanalen als de BelastingTelefoon en als dat beter past bij de situatie, balies. Burgers hebben tot slot behoefte aan een bestendig stelsel van fiscale regels dat niet ingewikkeld en goed te begrijpen is. Burgers mogen verwachten dat nieuwe/gewijzigde wet- en regelgeving begrijpelijker en beter toepasbaar is en het mede daardoor gemakkelijker wordt rechten en plichten uit te oefenen. Oog voor de persoonlijke situatie en een Belastingdienst die zo nodig meer vanuit doel en de strekking van wet- en regelgeving handelt dan vanuit binaire protocollen;

- Voor burgers met een **beperkt doenvermogen** kunnen de meeste handelingsperspectieven van grote betekenis zijn. Het waar nodig toepassen van maatwerk (2.3) en verbeteren van de toegankelijkheid van informatie (2.6) zijn handelingsperspectieven die relatief een geringe doorlooptijd en weinig afhankelijkheden kennen. Dienstverlening, bijvoorbeeld via vroegsignalering, meer proactief maken en deze burgers wijzen op verwachte handelingen en van duidelijke informatie voorzien moet helpen problemen te voorkomen (2.1). Dergelijke diensten kunnen geheel of gedeeltelijk via gestandaardiseerd maatwerk worden geleverd, indien noodzakelijk moet echter persoonlijke hulp achter de hand blijven. Juist voor burgers met beperkt doenvermogen dienen fysieke interactiemogelijkheden te blijven bestaan en op enkele punten te worden verbeterd, hetzij in de vorm van eigen balies, hetzij via maatschappelijke partners. Zeker voor deze groep zijn verbeterde machtigingsvoorzieningen van grote betekenis (2.5). Voor burgers met beperkt doenvermogen geldt zo mogelijk nog meer dan voor andere burgers het belang van begrijpelijker wet- en regelgeving, oog voor de persoonlijke situatie en een Belastingdienst die zo nodig meer vanuit doel en de strekking van wet- en regelgeving handelt dan vanuit binaire protocollen (3). Het belang van een niet ingewikkeld en goed te begrijpen stelsel van wet- en regelgeving en oog voor de persoonlijke situatie en een Belastingdienst die zo nodig meer vanuit doel en de strekking van wet- en regelgeving handelt dan vanuit rigide protocollen is voor burgers met een beperkt doenvermogen van nog grotere betekenis dan voor andere groepen burgers;
- Voor **toeslaggerechtigden** kunnen de meeste handelingsperspectieven van grote betekenis zijn. De grote financiële betekenis van toeslagen voor burgers, die er in veel gevallen zelfs van afhankelijkheid zijn, maken dat Toeslagen hard werkt aan het vergroten van de zekerheid rondom toekenning van toeslagen. Het waar nodig toepassen van maatwerk (2.3) en verbeteren van de toegankelijkheid van informatie (2.6) zijn handelingsperspectieven die relatief een geringe doorlooptijd en weinig afhankelijkheden kennen. Meer proactieve dienstverlening (2.1) levert voor toeslaggerechtigden positieve impact doordat het hen werk uit handen neemt, bijvoorbeeld als wijzigingen die relevant zijn voor de toeslagensituatie uitgevoerd worden zonder dat men actie hoeft te ondernemen of wanneer toeslagen zelfs geheel proactief kunnen worden uitgekeerd. Voor toeslaggerechtigden zijn vereenvoudigingen in het stelsel van belang gezien de complexiteit van het huidige stelsel. Oog voor de persoonlijke situatie en een Toeslagen organisatie die zo nodig meer vanuit doel en de strekking van wet- en regelgeving handelt dan vanuit binaire protocollen zijn voor toeslaggerechtigden van groot belang. Voor digitaal vaardige toeslaggerechtigden heeft uitbreiding van selfservice mogelijkheden een grote positieve impact, gegeven het frequente karakter van wijzigingen en de maandelijkse cyclus van uitbetaling (2.2). De afhankelijkheid van een goede datahuishouding en IV en businesscapaciteit om selfservice voorzieningen te realiseren, levert echter wel een lange doorlooptijd op;

- **Het MKB** wil ondernemen en niet te veel tijd kwijt zijn aan belastingen. Het MKB hecht er waarde aan dat de Belastingdienst processen zo inricht dat de inspanning en foutgevoeligheid worden geminimaliseerd. Het (digitaal) aansluiten van de processen van de Belastingdienst bij de eigen administratieve processen van MKB'ers, bijvoorbeeld via System-to-System oplossingen (2.4) tussen de Belastingdienst en de administratieve software van de ondernemer en/of zijn intermediair heeft de hoogste prioriteit. Dergelijke oplossingen kunnen ook de basis vormen voor selfservice oplossingen (2.2) waardoor de druk op de BelastingTelefoon kan worden verlaagd. Daarbij kan het van grote invloed zijn op de compliance. Daarnaast zijn begrijpelijkheid en continuïteit in fiscale wet- en regelgeving voor het MKB van groot belang. Zeker kleinere MKB'ers als ZZP'ers kan het aan de fiscale kennis en vaardigheden ontbreken om zelfstandig aan hun administratieve verplichtingen te voldoen. Zeker voor laatstgenoemde groep zijn betere informatievoorziening (2.6) en een eenvoudiger regelgevend kader dus ook van groot belang (3.1, 3.2);
- (Ook) voor **grote ondernemingen** heeft het (digitaal) aansluiten van de processen van de Belastingdienst bij de eigen administratieve processen van bijvoorbeeld via System-to-System oplossingen (2.4) tussen de Belastingdienst en de administratieve software de hoogste prioriteit. De individuele behandeling die grote ondernemingen genieten vangt een belangrijk deel van de (andere) behoeften af. Wel dient voor deze doelgroep een hoge prioriteit te

worden verleend aan het ontsluiten van informatie op groepsniveau (2.2) en de al lopende ontwikkeling van de digitale samenwerkruimte die veilige informatie-uitwisseling en intensieve samenwerking mogelijk maakt (onderdeel van 2.5). Dit laatste kent minder afhankelijkheid van de datahuishouding, is daardoor laagdrempeliger en zou als eerste kunnen worden afgerond want levert zowel voor grote ondernemingen als voor de Belastingdienst zelf belangrijke voordelen op, bijvoorbeeld doordat het efficiëntere werkwijzen mogelijk maakt.

Handelingsperspectieven voor het vervullen van de overige voorwaarden voor de executie van de fundamentele transformatie van de dienstverlening

Om verbeteringen in de dienstverlening te kunnen realiseren of hierin een versnelling te bereiken, dient het executievermogen te worden verbeterd. Het via 'agile' werkwijzen realiseren van dienstverleningsmissies (zie boven) draagt hier sterk aan bij maar elimineert nog niet alle in de vorige fase van dit onderzoek geïdentificeerde knelpunten die het executievermogen beperken. Hiertoe zijn, binnen de kaders van de Topstructuur van de Belastingdienst, vijf aanvullende handelingsperspectieven gedefinieerd. Het beoogde resultaat van deze handelingsperspectieven is bovenal een verbeterde focus op transformatie van de dienstverlening en een betere beheersbaarheid en voorspelbaarheid van initiatieven om de dienstverlening te verbeteren. Niet alleen de realisatie van ideeën en plannen op zichzelf wordt verbeterd, maar ook het tempo waarin deze wordt gerealiseerd, zo nodig in incrementele stappen die elk op zichzelf ook waarde vertegenwoordigen.

1. Zorg voor helder en centraal eigenaarschap van (de transformatie van) dienstverlening

Onduidelijk of fragmentarisch eigenaarschap maakt het moeilijk koersvastheid te realiseren in de verbetering van dienstverlening. Het belang ervan wordt dan te snel ondergeschikt gemaakt aan andere prioriteiten waardoor verbetering moeizaam tot stand komt.

Beleidsmatig ligt het eigenaarschap voor dienstverlening in de uitvoering binnen de Belastingdienst bij de DG en Uitvoerings en Handhavingsbeleid (UHB). Echter ook in de ambtelijke sturingsdriehoek dient nadrukkelijk eigenaarschap voor dienstverlening te worden genomen. Het vertegenwoordigen van het perspectief van burgers en bedrijven is immers niet alleen de taak van de uitvoering maar ook van de politiek die burgers en bedrijven vertegenwoordigt.

De operationele verantwoordelijkheid voor de dienstverlening dient binnen de kaders van de topstructuur net zo helder te worden belegd. De dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs verschilt op belangrijke punten. Met verschillen tussen doelgroepen (burgers, bedrijven, intermediairs) en de diversiteit binnen deze doelgroepen, wordt in de ontwikkeling van interactiekanalen en andere aspecten van dienstverlening nu niet altijd voldoende rekening gehouden.

Om hierin verandering te brengen, zou het zwaartepunt van de operationele verantwoordelijkheid meer expliciet in de lijn moeten worden belegd, ten eerste bij de directies die specifieke doelgroepen vertegenwoordigen, te weten Particulieren, MKB, Grote Ondernemingen en, totdat de bestuurlijke ontvlechting zijn beslag krijgt, Toeslagen en Douane, ten tweede bij de achterliggende

operaties: de directies KI&S (voor BelastingTelefoon, websites, portals, social media en redactie brieven), CAP (voor de productie/verzending van brieven en realisatie van andere massale processen) en directie IV (voor de onderliggende informatievoorziening).

Om de urgentie van de transformatie van dienstverlening als strategische prioriteit te onderstrepen, bevelen de onderzoekers aan het eigenaarschap daarvoor expliciet te beleggen in de top van de Belastingdienst, dat wil zeggen bij de DG of de pDG wat bij Toeslagen overigens al de situatie is. Dit eigenaarschap houdt in dat de (p)DG nadrukkelijk aanspreekbaar is als sponsor voor de transformatie, een rol als 'boegbeeld' vervult en de organisatie enthousiasmeert.

De lijn heeft de operationele verantwoordelijkheid voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening, maar indien nodig dient de eigenaar de 'doorzettingsmacht' te vergroten door besluitvorming te versnellen indien dat nodig is om ambities tijdig te realiseren. Gezien de al volle portefeuille kan de (p)DG er als eigenaar van de transformatie voor kiezen de dagelijkse aansturing en coördinatie te delegeren, bijvoorbeeld aan één van de directeuren van de primaire procesdirecties. Het verdient aanbeveling in de vorm van een transformatiebureau extra ondersteuning aan de eigen staf toe te voegen om goed zicht te houden op de voortgang van de transformatie en besluitvormingsprocessen te helpen faciliteren.

2. Verduidelijk de visie/ambitie en focus voor dienstverlening

Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat de ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren nog niet voldoende scherp zijn geformuleerd.

Kernbegrippen in de visie van de Belastingdienst zijn 'burgers en bedrijven centraal' en 'proactief'. Wat de Belastingdienst op deze punten wil realiseren, wat dat precies voor burgers en bedrijven gaat betekenen en vooral wanneer zijn niet voldoende duidelijk.

Een ambitie die voldoende richting en houvast biedt, dient meer specifiek en meetbaar te zijn en mede de kloof te definiëren tussen de huidige en de gewenste situatie en daarmee de urgentie voor verandering te verduidelijken. Een scherpe ambitie biedt een belangrijk kader voor de prioriteitsstelling.

Vertegenwoordigers van eigenaar/opdrachtgever dienen betrokken te zijn in het proces waarin de visie/ambitie worden gedefinieerd. Er moet worden voorkomen dat er binnen de ambtelijke sturingsdriehoek van eigenaar, opdrachtgever en uitvoerder verschillen van inzicht bestaan over hoe de balans zou moeten liggen tussen 'het zijn van een fiscale uitvoerder' respectievelijk 'het zijn van een dienstverlener'.

Ten behoeve van de focus, de interne en externe communicatie en de sturing dient de ambitie te worden vertaald in een beperkt aantal (3-5) kerndoelstellingen en een beperkt aantal meetbare prestatie indicatoren (ook wel 'Key Performance Indicatoren' of kortweg KPI's). Recent zijn de KPI's waarop de Belastingdienst stuurt, herijkt. Welke KPI's centraal komen te staan om op verbetering van de dienstverlening te sturen zal afhankelijk zijn van de aangescherpte visie/ambitie. Als ankerpunt voor het realiseren van de transformatie dient dan een nulmeting voor de gekozen KPI's te worden uitgevoerd. Op basis hiervan kunnen de voortgang en doeltreffendheid van de realisatie gedurende het executieproces worden gevolgd en kan zo nodig worden

bijgestuurd.¹

3. Organiseer een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de executie

Op basis van de knelpuntenanalyse van dit onderzoek werd geconcludeerd dat het binnen de Belastingdienst moeilijk is om zicht te verkrijgen op de status, tijdslijnen en samenhang van initiatieven waardoor het moeilijk wordt ze tijdig tot een goed einde te brengen. Naast het ontbreken van een routekaart en stuurinformatie schiet de sturing op verbetering van dienstverlening tekort doordat de capaciteit en/of prioriteit om vernieuwing te realiseren beperkt is en er fricties in projecten ontstaan doordat prioriteiten tussen afdelingen en ketens niet zijn gesynchroniseerd. Er is veel overleg en afstemming nodig om consensus te bereiken over prioriteiten en plannen binnen de gestelde tijd te realiseren. Er moet een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de fundamentele transformatie van dienstverlening worden ingeregeld en een aantal voorwaarden worden vervuld om dat te laten slagen.

De (gedelegeerd) eigenaar van de transformatie van dienstverlening dient kortcyclische bewaking en bijsturing van de transformatie van de dienstverlening in te regelen. Met behulp van een integrale routekaart en duidelijke mijlpalen rapporteert de lijn frequent, bijvoorbeeld maandelijks, over de voortgang zodat waar nodig correctieve maatregelen kunnen worden afgesproken als er afwijkingen zijn. De teams die aan dienstverleningsmissies werken, werken volgens de principes van agile. Het 'agile' realiseren van verbetering in een omgeving/organisatie die de facto meer gewend is in langere cycli ('waterfall') te werken vanuit vastomlijnde plannen is niet onverenigbaar.

¹ Nota bene: Voor zowel de Belastingdienst als voor Toeslagen geldt dat gedurende dit onderzoek parallel aan de aanscherping van de visie/ambitie wordt gewerkt. Het resultaat van deze inspanning was gedurende dit onderzoek nog niet beschikbaar

Om een goede afstemming te borgen tussen de realisatie van de dienstverleningsmissies en de reguliere planning & control cyclus geldt onder meer dat:

- Ambities en doelen in de reguliere jaarplanning kunnen worden bepaald of, voor meerjarige doelen, eventueel worden herbevestigd;
- Voor dienstverleningsmissies businesscases worden opgesteld;
- Per kwartaal of per vier maanden (de Belastingdienst kent een cyclus gebaseerd op viermaandsrapportages) een review wordt gedaan op de 'backlog', wordt vastgesteld hoe de voortgang van de missieteams is en welke afhankelijkheden er bestaan waarop moet worden (bij)gestuurd;
- Tussentijds, bijvoorbeeld tweewekelijks of maandelijks, een bilaterale afstemming tussen de team leads van de missieteams en C&F wordt gepland om af te stemmen over voortgang.

Grote, complexe organisaties slagen er in succesvol te worden door agile werkwijzen door hier ervaring mee op te doen. Dit is zo mogelijk belangrijker dan de 'techniek' er achter.

Alle initiatieven om binnen de Belastingdienst en Toeslagen zaken te veranderen concurreren met elkaar om budget en mankracht. Naast verbetering van de dienstverlening zijn er diverse andere uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van vernieuwing van het ICT-landschap en de implementatie van (nieuwe) wet -en regelgeving. Binnen de beschikbare capaciteit en middelen zijn zorgvuldige afwegingen nodig ten aanzien van prioriteiten, diepgang en tempo. Zaken niet doen, minder, anders of later doen is hierbij ook een keuze,

waarbij 'zaken niet (meer) doen' gezien de volle portfolio waarschijnlijk noodzakelijk zal zijn om ruimte voor vernieuwing te creëren en plannen om de dienstverlening te transformeren te kunnen implementeren.

Als fundamentele transformatie van de dienstverlening als strategische topprioriteit wordt onderschreven, dient voor belangrijke onderdelen ervan meerjarig nog te bepalen business en IV-capaciteit over ketens heen te worden vastgelegd. Prioriteiten moeten gesynchroniseerd worden opdat projecten binnen de gestelde tijd kunnen worden gerealiseerd. De eigenaar van de transformatie van de dienstverlening bewaakt dat de uitvoerende teams de 'ogen op de bal' kunnen houden.

De executie en prioriteitsstelling dienen zoveel mogelijk datagedreven te worden gestuurd. Het bewaken en bijsturen van de fundamentele transformatie van de dienstverlening vraagt adequate management en stuurinformatie, zowel over de status van lopende initiatieven als over de kwaliteit van dienstverlening zelf. De beschikbaarheid van actuele of zelfs doorlopende feedback van burgers, bedrijven en intermediairs vormt belangrijke input en kan op punten worden versterkt. Nog belangrijker is echter dat processen om aan feedback opvolging te geven worden verbeterd.

4. Versnel de realisatie van data- en informatievoorziening gericht op betere dienstverlening
Fundamentele verbetering van de dienstverlening vraagt om een wendbare, voorspelbare en betrouwbare IT ondersteuning die een veilige omgang met gegevens en borging van de privacy garandeert.

Op basis van de knelpuntenanalyse in dit onderzoek is vastgesteld dat de wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige infrastructuur en organisatie, bestaande uit directie IV, de business en andere belanghebbenden, de vereiste ondersteuning nog niet goed kunnen bieden. Verschillende processen zijn pas gedeeltelijk of nog niet geautomatiseerd omdat de capaciteit ervoor beperkt was en de business binnen de wel beschikbare capaciteit andere prioriteiten heeft gesteld. Ook zijn verbeteringen soms überhaupt moeilijk binnen het complexe IV-landschap te realiseren.

Mede in het verlengde van eerdere onderzoeken werkt de Belastingdienst onder meer aan rationalisatie van het complexe IV-landschap en een verbeterde productiviteit bij de realisatie van oplossingen. In aanvulling hierop is het nodig versneld een betere data- en informatievoorziening gericht op betere dienstverlening te realiseren.

Verbetering van de gegevenshuishouding vormt namelijk een noodzakelijke voorwaarde voor fundamenteel betere dienstverlening. Zonder kwalitatief goede en actuele gegevens geen goede dienstverlening, geen omgeving waarin fouten worden voorkomen en geen actueel beeld van het gedrag van burgers en bedrijven.

Beschikbaarheid van een actueel 'klantbeeld', een weergave van de actuele situatie waarin een persoon of bedrijf zich ten opzichte van de Belastingdienst bevindt ('de informatiepositie'), vormt een belangrijke voorwaarde voor diverse potentiële verbeteringen. De Belastingdienst heeft nog een belangrijke taak om de snelheid te verhogen om de data governance en het data management dusdanig te verbeteren dat het de mogelijkheid en wendbaarheid verkrijgt om een actueel

klantbeeld als basis voor fundamentele transformatie van de dienstverlening te realiseren.

De Belastingdienst werkt hier aan maar de snelheid waarmee verbetering wordt gerealiseerd, bepaalt in belangrijke mate het kritieke pad van de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Kritisch t.b.v. het klantbeeld is realisatie van een sleutel-gebaseerde dienst waarin gegevens altijd uniek, direct en actueel uit de onderliggende (transactie)administraties worden opgehaald in plaats van gebruik te maken van (niet actuele) data extracties. In het huidige tempo zou in circa 8 jaar tijd de gegevenshuishouding van alle domeinen geschikt kunnen zijn om inzichten en dienstverlening voor individuele burgers en bedrijven goed te kunnen ondersteunen.

Als het realiseren van fundamentele transformatie van de dienstverlening binnen 5 jaar moet worden gerealiseerd, dienen verbetering van data management, de realisatie van de beoogde gegevensarchitectuur en van de referentiearchitectuur zaaksgewijs werken te worden versneld. Alleen als de prioriteit ervoor binnen alle domeinen aanzienlijk wordt vergroot en de druk om tijdelijke ad-hoc oplossingen te realiseren zoveel mogelijk wordt weerstaan, is realisatie binnen 4 á 5 jaar onder voorwaarden haalbaar.

Waar mogelijk dient ook de ontwikkeling van herbruikbare standaard componenten te worden versneld. Bij gestandaardiseerde componenten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan software of data oplossingen die functionaliteit bieden, bijvoorbeeld een generiek portaal, een betaaloplossing als iDeal of een uploadfunctie. Voor veel lopende en toekomstige verbeterinitiatieven vormen deze een onmisbare basis.

Tot slot dienen de nog aan te scherpen visie en ambitie voor dienstverlening te worden vertaald in duidelijke kaders voor de bescherming van privacy en voor compliance met de Archiefwet. Bij de omgang met persoonlijke informatie dient aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te worden voldaan en niet iedereen acht het wenselijk dat de overheid elke mogelijkheid binnen de kaders van de wet benut om meer gegevens in te zetten voor (proactieve/persoonlijke) maatwerk dienstverlening. De Belastingdienst en Toeslagen dienen intensieve dialoog te voeren met de Autoriteit Persoonsgegevens en eventueel andere belangenorganisaties en op basis daarvan vaststellen in welke mate het wenselijk en werkbaar is om keuzemogelijkheden te bieden in de mate waarin (persoons)gegevens kunnen worden dienen als basis voor (maatwerk) dienstverlening.

5. Bouw gericht(er) aan een 'klantcentrische' en op executie georiënteerde cultuur

Een drive om dienstverlenend te zijn en daarin doorlopend te verbeteren is wat medewerkers binnen organisaties die uitblinken in klanttevredenheid met elkaar gemeen hebben. In een in 2020 uitgevoerd cultuuronderzoek gaven medewerkers aan weinig ruimte te voelen voor het centraal stellen van de burgers en bedrijven. Onder medewerkers bestaat op dit moment geen overtuigend beeld dat de Belastingdienst in zijn interne bedrijfsvoering nadruk legt op burgers, bedrijven en de externe omgeving.¹

Het realiseren van een werkwijze die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit 'dienstverleningsmissies' (zie boven) zal de Belastingdienst en Toeslagen geleidelijk helpen een meer klantcentrische cultuur te ontwikkelen.

Het betrekken van de 'voice of the customer' in alle fasen die doorlopen worden bij het verbeteren van de dienstverlening is hierbij cruciaal. Door het kortcyclische en experimentele karakter van de werkwijze (o.a. via design thinking) en de belangrijke rol van feedback wordt ook de oriëntatie op executie versterkt. De gerichte versterking van het vakgebied 'customer (experience) management' binnen de Belastingdienst en Toeslagen draagt er aan bij dat verbetering van de dienstverlening gericht en meer geprofessionaliseerd verloopt.

Mits consistent doorgevoerd, zal ook het organiseren van een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de executie (zie boven) bijdragen aan het ontwikkelen van een op executie gerichte cultuur. Waar het in het verleden nog te vaak voldoende acceptabel leek om uitloop te melden en plannen en planningen daarop aan te passen, worden mensen eerder aangesproken op verantwoordelijkheden en wordt eerder bijgestuurd. Dit leidt tot grotere discipline aan de voorkant en stimuleert ontwikkeling van een cultuur waarin krachtiger wordt gemanaged binnen de bestaande kaders.

In aanvulling hierop dient te worden onderzocht hoe dienstverlening en versterking van het executievermogen kunnen worden ingebed en verankerd in het lopende cultuurprogramma. Medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen moeten zowel de rol van rechtshandhaver als van dienstverlener kunnen invullen en voldoende vertrouwen hebben hierin de juiste balans te vinden en vakbekwaam te zijn. Indien geconcludeerd wordt dat binnen de kaders van lopende programma's te weinig ruimte zou bestaan om hieraan aandacht te schenken, zou hiervoor een separaat initiatief moeten worden gedefinieerd.

¹ Deloitte, 'Van visie naar actie - Cultuuronderzoek Belastingdienst', 30 april 2020

Daarnaast dient een plan te worden opgesteld om het ontwikkelen van een klantcentrische cultuur via werving te versnellen. De Belastingdienst verwacht 4 tot 7 % aan uitstroom voor de komende jaren. Dit biedt kansen voor doorstroom en het aantrekken van nieuwe medewerkers. De Belastingdienst dient te onderzoeken hoe dit een bijdrage kan leveren aan de versnelde ontwikkeling van een klantcentrische, op realisatie van plannen gerichte cultuur. Enerzijds kan dit door in de werving aandacht te hebben voor bepaalde persoonskenmerken en diversiteit, anderzijds door accenten aan te brengen in de inhoudelijke oriëntatie van de gewenste profielen, bijvoorbeeld een gedragswetenschappelijke of toegepaste achtergrond.

Routekaart

Als basis voor de realisatie van de fundamentele transformatie van de dienstverlening is op hoofdlijnen een routekaart een uitgewerkt. De tijdhorizon voor de routekaart is 5 jaar. Voor de detaillering van de handelingsperspectieven in de tijd zijn 4 'plateaus' gedefinieerd, elk met een eigen horizon. De plateaus zijn:

- **Plateau 1:** "Doorbraakdossiers & basis voor executie op orde" (*Horizon: 6 maanden*)
- **Plateau 2:** "Doorbraakdossiers" (*Horizon: 1,5 jaar*)
- **Plateau 3:** "Burgers, bedrijven en intermediairs centraal in alles dat wij doen" (*Horizon: 3 jaar*)
- **Plateau 4:** "Burgers, bedrijven en intermediairs centraal in hoe wij denken" (*Horizon: 5 jaar*)

Het realiseren van fundamentele transformatie van de dienstverlening heeft eerder het karakter van een marathon dan van sprint. Dit betekent echter zeker niet dat op korte termijn geen tastbare resultaten te behalen zijn en er geen merkbare impact voor burgers, bedrijven en hun intermediairs zal zijn. Door een aantal initiatieven

dat al loopt te versnellen zal bijvoorbeeld de foutgevoeligheid van processen afnemen, de bereikbaarheid van de Belastingdienst verbeteren, zullen de doorlooptijden van processen als 'bezwaar' worden verkort en nieuwe interactiemogelijkheden kunnen worden gerealiseerd.

Voor de komende 6 maanden zijn concreet onder meer de volgende tastbare resultaten voorzien:

- In de brief 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' werd door de Belastingdienst in september 2020 onder meer aangekondigd dat op korte termijn de beschikbaarheid van balies wordt verbeterd. Ook wordt een beperkt vorderingenoverzicht voor te betalen bedragen IH en ZVW voor burgers gerealiseerd en gaat een (instagram)kanaal live dat aansluit bij behoeften jongeren en hen helpt informeren over belastingzaken.
- Vanuit het initiatief 'Visitkaartje' verwacht de Belastingdienst op korte termijn onder meer verdere verbetering van de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon te realiseren, burgers en bedrijven waar escalaties dreigen aanzienlijk vaker proactief te bellen (doel: 500.000 outbound gesprekken in 2021) en beperkte live chat mogelijkheden te realiseren;
- Bij het programma 'vernieuwing dienstverlening toeslagen' staan drie elkaar versterkende opgaven centraal: 'het hanteren van een menselijke maat', 'het vergroten van de zekerheid bij het toekennen van toeslagen' en 'adequate handhaving'. Voor 2021 zijn 'laagdrempeliger, persoonlijke en proactieve dienstverlening', 'begrijpelijke communicatie', en 'attenderen van burgers bij wijzigingen' als concrete burgergerichte verbeterdoelstellingen benoemd¹.

¹ Zie derde voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag 2020 waarin jaardoelen 2021 op dit terrein worden benoemd
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/20/09/29/3e-voortgangsrapportage-kinderopvangtoeslag>

- In aanvulling hierop hebben de onderzoekers een aantal aanvullende doorbraakdossiers geïdentificeerd dat binnen 6 maanden zou kunnen worden gerealiseerd waaronder een verdere verkorting van de doorlooptijden van bezwaarprocedures, een verbetering van de duidelijkheid/begrijpelijkheid van brieven en de beperkte realisatie van betaalopties via iDeal. Tot slot kunnen de komende 6 maanden doorbraakdossiers uit nog te identificeren/selecteren dienstverleningsmissies voor burgers, bedrijven en intermediairs worden gerealiseerd.

De tijdslijnen van oplevering van resultaten laten zich moeilijk bepalen voordat de Belastingdienst en Toeslagen de ambities voor dienstverlening hebben aangescherpt, een proces dat tijdens de uitvoering van dit onderzoek parallel liep en bij oplevering van deze rapportage nog niet was afgerond.

Ook de nog te selecteren dienstverleningsmissies voor burgers, bedrijven en intermediairs zullen de komende jaren van steeds meer invloed zijn op de prioriteitsstelling van initiatieven om de dienstverlening te verbeteren. Mede op basis van de hierboven benoemde prioriteiten per doelgroep (Zie 'Beoogde impact voor burgers, bedrijven en hun intermediairs, prioriteiten per doelgroep') en tegen het licht van de belangrijkste afhankelijkheden voor de realisatie (zie 'Kritieke pad en belangrijke randvoorwaarden voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening', hierna) hebben de onderzoekers een indicatieve routekaart opgesteld waarin de te realiseren resultaten per doelgroep globaal zijn afgebeeld (zie volgende pagina).

Acties om de fundamentele transformatie op te starten
Om de fundamentele transformatie van de dienstverlening op te starten zijn de volgende acties het belangrijkste:

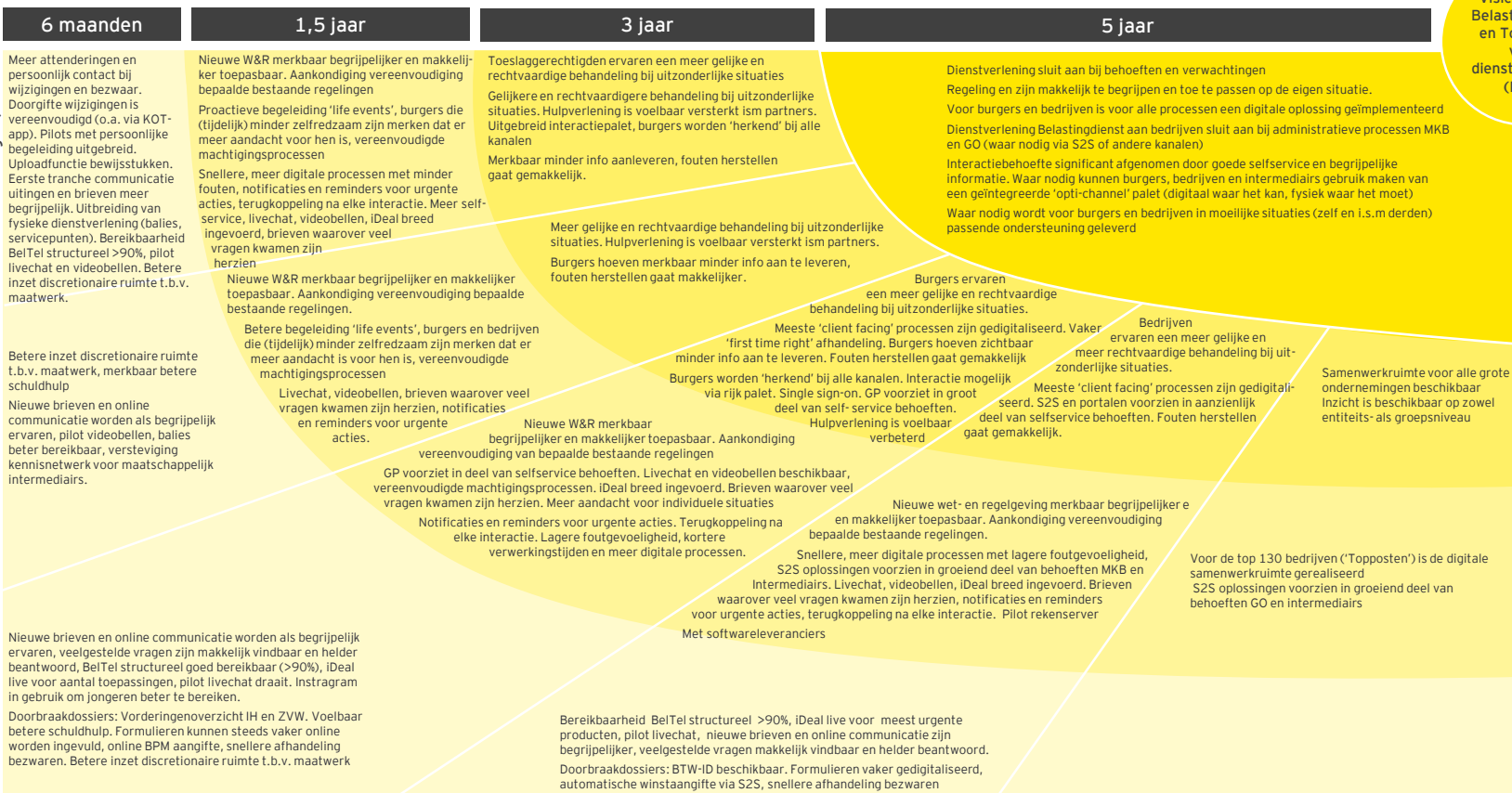
- Inregelen eigenaarschap dienstverlening en fundamentele transformatie dienstverlening (Belastingdienst);
- Inregelen ondersteuning binnen staf eigenaar fundamentele transformatie ('transformatiebureau', Belastingdienst);
- Aanscherpen visie, ambitie, routekaart (Belastingdienst en Toeslagen);
- Definiëren, selecteren, bemensen, initiëren dienstverleningsmissietraject per doelgroep (Belastingdienst en Toeslagen);
- Detailleren financiële implicaties fundamentele transformatie (Belastingdienst en Toeslagen);
- Uitvoeren review/impactanalyse bestaand portfolio;
- Bekrachtigen visie, ambities, routekaart en uitwerking financiële implicaties in ambtelijke sturingsdriehoek (Belastingdienst en Toeslagen);
- Inregelen proces voor het bewaken en bijsturen van de executie (m.n. Belastingdienst);
- Zo nodig identificeren (nieuwe) 'aanspreekpunten' opdrachtgever(s) voor intensiveren samenwerking beleidstrajecten (Belastingdienst en Toeslagen).

Beoogde resultaten van de fundamentele transformatie van de dienstverlening per doelgroep op hoofdlijnen (zie bijlage voor inrichtingselementen om handelingsperspectieven/beoogde resultaten te realiseren)

Visie/ambitie Belastingdienst en Toeslagen voor dienstverlening (NTB)

Toeslaggerechtigden (gemiddeld en/of beperkt doenvermogen)¹

Burgers met beperkt doenvermogen



Burgers met gemiddeld doenvermogen

MKB

Grote ondernemingen



¹ Voor de doelgroep Toeslaggerechtigden geldt voor de hier opgenomen verbeteringen op het eerste plateau een realisatietijd van 6-12 maanden

Management Samenvatting

Kritieke pad en belangrijke randvoorwaarden voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening

Twee handelingsperspectieven bepalen gedurende de gehele transformatie het kritieke pad van de routekaart.

Ten eerste de snelheid en voortvarendheid waarmee het werken vanuit dienstverleningsmissies wordt geadopteerd en gerealiseerd. Het werken vanuit dienstverleningsmissies is namelijk voorwaardelijk voor het realiseren van oplossingen waar burgers, bedrijven en intermediairs ook daadwerkelijk op zitten te wachten en helpt dus ook te duiden met welke initiatieven beter kan worden gestopt. In zijn aard helpt deze werkwijze ook direct vanaf de start en steeds opnieuw betekenisvolle resultaten te boeken. Het executievermogen neemt hierdoor toe en tegelijkertijd wordt geleidelijk gebouwd aan een meer op 'klantcentrische' dienstverlening georiënteerde cultuur.

Ten tweede vormt beschikbaarheid van een actueel 'klantbeeld', een weergave van de actuele situatie waarin een persoon of bedrijf zich ten opzichte van de Belastingdienst bevindt ('de informatiepositie'), een belangrijke voorwaarde voor diverse potentiële verbeteringen van de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen. Zo vormt een actueel klantbeeld de basis om 'gestandaardiseerd maatwerk' te kunnen leveren, bijvoorbeeld door dienstverlening al dan niet geautomatiseerd persoonlijk te maken en/of selfservice mogelijkheden te verbeteren. Hiervoor werd aangegeven dat de Belastingdienst en Toeslagen de data-architectuur op orde brengen die de basis vormt voor opbouw van het klantbeeld. Zo lang dit niet is gerealiseerd, blijft een groot deel van de verbeteringen

buiten bereik. Als fundamentele transformatie van de dienstverlening wordt aangemerkt als strategische prioriteit voor de komende 5 jaar, geldt hetzelfde ook voor het op orde brengen van de data- en informatiehuishouding.

Niet zozeer op het kritieke pad van de gehele routekaart maar wel voorwaardelijk voor het slagen van de fundamentele transformatie van de dienstverlening, is ten eerste dat het eigenaarschap ervoor vanaf de start in de top van de Belastingdienst en van Toeslagen is belegd en van daaruit ook wordt uitgedragen en ten tweede dat de transformatie wordt uitgevoerd op basis van een scherpe, meetbare ambitie die de urgentie ervan onderstreept. In de ambtelijke sturingsdriehoek dient deze ambitie ook te worden onderschreven en men dient er samen met de uitvoering de noodzakelijke prioriteit aan te verlenen. Daarnaast gelden onder meer de volgende interne en externe afhankelijkheden en randvoorwaarden:

- **Interne Prioritering:** Alle initiatieven om binnen de Belastingdienst en Toeslagen zaken te veranderen concurreren met elkaar om budget en mankracht van zowel 'de business' als IV en dus om prioriteit. Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat de wijze waarop de prioritering plaatsvindt en de frequentie waarin herprioriteringen optreden verbetering van dienstverlening te vaak in de weg staan. De capaciteit, ruimte en/of prioriteit om daadwerkelijk vernieuwing te realiseren zijn beperkt en er ontstaan vaak fricties in projecten doordat afhankelijkheden tussen afdelingen en ketens bestaan maar de prioriteiten niet zijn gesynchroniseerd.

Als fundamentele transformatie van de dienstverlening als strategische topprioriteit voor de Belastingdienst en Toeslagen wordt onderschreven, dient voor belangrijke onderdelen ervan meerjarig ontwikkel- en implementatie capaciteit in het portfolio te worden gepland en vastgelegd. Prioriteiten qua inhoud en proces moeten tussen directies en ketens zo gesynchroniseerd worden dat projecten binnen de gestelde tijd tot een goed einde kunnen worden gebracht.

- **Financiering:** Op basis van de ervaring van de onderzoekers bij andere publieke en private organisaties zien de onderzoekers dat een fundamentele transformatie van de dienstverlening aanzienlijke financiële consequenties heeft waar dus rekening mee gehouden moet worden in de budgettering. In het kader van dit onderzoek is nog geen gedetailleerde inschatting gemaakt van de financiële implicaties van de handelingsperspectieven, het initiëren of versnellen van initiatieven om de dienstverlening te verbeteren zal echter meerjarige financiering vergen.
- **Rijksbrede IT voorzieningen:** Het tempo en de kwaliteit van de doorontwikkeling van 'de digitale overheid', waarvoor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) verantwoordelijk zijn. De Belastingdienst en Toeslagen zijn hiervan onder meer afhankelijk voor betrouwbare inlogvoorzieningen. Zo maken de Belastingdienst en andere organisaties met een publieke taak gebruik van digitale diensten als

DigiD en Digipoort, oplossingen die worden gerealiseerd via de overheidsorganisatie Logius die ook de voor de dienstverlening cruciale machtigingsvoorzieningen verzorgt. Ontwikkeling hiervan heeft met vertragingen te kampen gehad.

- **Juridische kaders gebruik persoonsgegevens:** Voor een aantal handelingsperspectieven om de dienstverlening te verbeteren worden persoonsgegevens bewerkt of verwerkt. Ontwikkeling van de juridische kaders voor opslag en gebruik van persoonsgegevens zoals de AVG bepalen mede de mogelijkheden op dit vlak.

Tot besluit

De noodzaak om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren is geen modegril of trend maar pure noodzaak. Het gaat over de mate van vertrouwen dat burgers en bedrijven hebben in de overheid. De samenleving verwacht dat de Belastingdienst en Toeslagen hieraan invulling geven en mógen dit ook verwachten. De noodzaak de dienstverlening fundamenteel te transformeren wordt van buitenaf afgedwongen, wat ook door de publicatie van de resultaten van het onderzoek 'Werk aan Uitvoering' en door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties in de Tweede Kamer nog eens werd onderstreept.

'De Uitvoering' staat maatschappelijk volop in de schijnwerpers en dit is dan ook het moment om door te pakken en daadwerkelijke verbetering te realiseren. Een fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst vraagt om een integrale meerjarige aanpak die ook financiële implicaties kent. Het vereist een planmatige, georkestreerde inspanning en samenwerking van vele belanghebbenden: binnen de Belastingdienst en Toeslagen zelf, zéker ook binnen de ambtelijke sturingsdriehoek en bovenal in een intensieve dialoog met burgers, bedrijven en hun intermediairs.

Inhoudsopgave

1. Management samenvatting	2
2. Inleiding extern onderzoek 'Fundamentele Transformatie Dienstverlening'	30
Aanleiding	30
Samenvatting fase 1, knelpuntsanalyse	31
Vraagstelling fase 2	34
Reikwijdte	34
Afhankelijkheden	35
Aanpak en methodiek	37
Overzicht handelingsperspectieven	39
3. Handelingsperspectieven	42
Cluster 1: De basis voor de executie	42
1.1 Zorg voor helder en centraal eigenaarschap van (de transformatie van) dienstverlening	45
1.2 Verduidelijk de visie/ambitie en focus voor dienstverlening	50
1.3 Realiseer werkwijze die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit 'dienstverleningsmissies'	53
1.4 Organiseer een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de executie;	63
1.5 Versterk versneld de realisatie van data- en informatievoorziening gericht op betere dienstverlening	72
1.6 Bouw gericht(er) aan een 'klantcentrische' en op executie georiënteerde cultuur	79
Cluster 2: Dienstverlening	82
2.1 Maak de dienstverlening meer proactief	85
2.2 Breid de selfservice mogelijkheden uit	90
2.3 Doe recht aan de situaties van kwetsbare burgers door passende ondersteuning te bieden	95
2.4 Optimaliseer processen en betrek daarin nadrukkelijk het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs	100
2.5 Verbeter de aansluiting van het interactiepalet bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs	109
2.6 Verbeter continu de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie	119
Cluster 3: Wet- en regelgeving	126
3.1 Werk toe naar een (meer) gezamenlijke vormgeving van wet- en regelgeving, met burgers en bedrijven centraal	130
3.2 Intensiveer het vereenvoudigen van regelingen om naleefbaarheid voor burgers en bedrijven te vergroten	137
3.3 Structureer en intensiveer de inspanning om discretionaire ruimte te verduidelijken	141
Prioriteiten per doelgroep	145
Globale routekaart	149
Tot Besluit	158
Bijlagen	160

Inleiding extern onderzoek 'Fundamentele Transformatie Dienstverlening'

Aanleiding

Dienstverlening als basis voor vertrouwen in de Belastingdienst en de overheid

De dienstverlening van de Belastingdienst speelt een grote rol in het vertrouwen dat burgers en bedrijven hebben in de Belastingdienst, maar ook in de overheid.

"Uitvoeringsorganisaties [...] zijn het gezicht van de overheid. Daar komen mensen de overheid tegen. Zij mogen eenvoudigweg verwachten aan het overheidsloket goed te worden geholpen."¹

Visie op dienstverlening

De Belastingdienst wil het burgers en bedrijven dan ook graag zo gemakkelijk mogelijk maken om hun verplichtingen na te komen door passende dienstverlening en een correcte uitvoering van processen. Proactief contact en goede selfservice mogelijkheden helpen daarbij. Waar nodig wordt ook interactie verbeterd en gemoderniseerd: gemakkelijk en eenvoudig, persoonlijk, met helder handelingsperspectief en waar nodig maatwerk.

De dienstverlening van de Belastingdienst staat onder druk

In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 januari 2020 gaf de minister van Financiën aan dat de dienstverlening van de Belastingdienst aan burgers en bedrijven onder druk

staat.² De minister deed aan de Tweede Kamer de toezegging om dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren.

De Belastingdienst heeft hiertoe een onderzoek naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst geïnitieerd om integraal inzicht te krijgen in de knelpunten in en achter de dienstverlening (fase 1) en handelingsperspectieven te definiëren voor verbetering van de dienstverlening op korte, middellange en lange termijn (fase 2). Dit onderzoek ligt in het verlengde van het overheidsbrede onderzoek 'Werk aan Uitvoering'.³

In de periode april-juli 2020 heeft fase 1 van het onderzoek plaatsgevonden, waarin de knelpunten en hun (grond)oorzaken in kaart zijn gebracht. In de periode augustus-oktober is fase 2 uitgevoerd, waarin de handelingsperspectieven en een globale routekaart voor fundamentele verbetering van de dienstverlening zijn gedefinieerd.

Dit rapport betreft het 'Deelonderzoek Handelingsperspectieven'. Deze handelingsperspectieven bieden concrete handvatten om de Belastingdienst in staat te stellen een dienst te worden die burgers en bedrijven optimaal faciliteert in het voldoen aan hun verplichtingen gebruik te kunnen maken van hun rechten op een manier die hen zoveel mogelijk ontzorgt.

¹Koning Willem Alexander, Troonrede 2019, 17 september 2019

²Ministerie van Financiën, 'Kamerbrief versterken besturing Belastingdienst', 11 Januari 2020

³ABD TOPConsult, 'Werk aan uitvoering Fase 1', 12 februari 2020 en 'Werk aan Uitvoering Fase 2', 11 september 2020

Samenvatting fase 1, knelpuntenanalyse

In de dienstverlening van de Belastingdienst gaat veel goed, zeker als de dienstverlening zich leent voor organisatie vanuit massale processen. Voor het merendeel van de belastingplichtige en toeslaggerechtigde burgers verlopen de processen van de Belastingdienst zonder veel problemen. In tijden van acute crisis toont de Belastingdienst over daadkracht te beschikken. In de eerste fase van de coronacrisis werd de dienstverlening bijvoorbeeld aangepast door snelle implementatie van maatregelen om (digitaal) uitstel van betaling aan te vragen en te verkrijgen.

Uit de knelpuntenanalyse blijkt dat de dienstverlening voor burgers, bedrijven en hun intermediairs ook belangrijke knelpunten kent. De knelpuntenanalyse bracht vier typen knelpunten aan het licht:

1. **Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat hun begrip van/voor wet- en regelgeving of de wijze waarop het wordt toegepast tekortschiet.** Regels en/of de wijze waarop deze worden toegepast kunnen als inconsistent, onrechtvaardig, complex en/of onduidelijk worden ervaren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerp van Wet- en Regelgeving niet bij de Belastingdienst maar bij het kerndepartement (Financiën) ligt.
2. **Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat de kwaliteit van de processen waarin de dienstverlening van de Belastingdienst wordt vormgegeven tekortschiet.** Processen kunnen als lang, onnodig en foutgevoelig worden ervaren, zeker als ze nog niet zijn gedigitaliseerd. Fouten zijn niet altijd eenvoudig te herstellen. Een knelpunt in de

dienstverlening dat al enkele jaren bestaat en de meeste doelgroepen raakt is de trage afwikkeling van bezwaarschriften waar ondanks corrigerende maatregelen nog ruimte bestaat voor verbetering. Belastingdienst-breed is de realisatie van bezwaren binnen de Awb-termijn 72,6% terwijl de doelstellingsafspraken van de Belastingdienst van 90% als norm geldt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in een aantal gevallen in overleg en overeenstemming met burgers en bedrijven voor een langere behandeltermijn wordt gekozen om binnen de norm te blijven én de gewenste kwaliteit te kunnen leveren. Het feit dat de norm niet wordt gerealiseerd geeft aan dat hier verbetering mogelijk is.

3. **Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat het interactiepalet ontoereikend is en/of het contact met de Belastingdienst tekortschiet.** Het aanbod van kanalen voorziet niet in de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs. Daarnaast bestaan er knelpunten die te maken hebben met de toegankelijkheid, kwaliteit, consistentie en toon. Met de Belastingdienst kan niet worden gechat, noch via menselijke interface, noch via bots. Ook via andere digitale kanalen zoals e-mail is de Belastingdienst niet of beperkt te bereiken. Over de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is veel te doen geweest. Er is een zichtbare verbetering gerealiseerd, tot zelfs boven de beoogde 90% sinds mei van 2020¹ waarbij door COVID-19 het aanbod voor de BelastingTelefoon wel iets lager is dan gebruikelijk. De kwaliteit van contactkanalen is daarnaast niet altijd op niveau en/of consistent. Het komt voor dat verschillende informanten bij meer complexe vragen verschillende of foutieve antwoorden geven en dat terugbelverzoeken door de tweede lijn niet, foutief of te laat worden afgehandeld.

¹Belastingdienst, '2e Viermaandsrapportage 2020 KI&S', 21 september 2020

- 4. Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat de Belastingdienst te weinig invulling geeft aan de eigen persoonlijke en/of specifieke situatie.** Burgers, bedrijven en intermediairs worden in hun contacten met de Belastingdienst niet altijd herkend en de differentiatie van dienstverlening naar kennis en kunde, bijvoorbeeld via maatwerk, is niet altijd voldoende. Een deelaspect van dit knelpunt is dat burgers, bedrijven en intermediairs moeilijk een (integraal) inzicht krijgen in de eigen status ten opzichte van de Belastingdienst, bijvoorbeeld waar het gaat om vorderingen of de status van de afhandeling van bezwaren of klachten. De selfservice mogelijkheden worden hierdoor beperkt wat vervolgens tot extra aanbod voor de BelastingTelefoon leidt waardoor de bereikbaarheid onder druk komt te staan.

De mate waarin deze knelpunten betekenis en impact hebben, verschilt per doelgroep.

Vijf grondoorzaken liggen ten grondslag aan de belangrijkste knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst:

- 1. Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zijn zelden het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van de primaire processen en daaraan gerelateerde dienstverlening.** In de inrichting van de dienstverlening ligt de focus in de prioritering op het zo goed mogelijk inregelen van massale processen voor een meerderheid van burgers en bedrijven die geen of beperkte speciale aandacht behoeven. Burgers, bedrijven of intermediairs worden door de

Belastingdienst niet structureel betrokken bij de verbetering van de dienstverlening. Het doorlopend vergaren van feedback voor kennisopbouw over behoeften, verwachtingen en gedrag van burgers, bedrijven en intermediairs en het op basis hiervan continue verbeteren van de dienstverlening is binnen de Belastingdienst nog niet gebruikelijk. Met verschillen tussen doelgroepen (burgers, bedrijven, intermediairs) en de diversiteit binnen deze doelgroepen wordt in de ontwikkeling van interactiekanalen en andere aspecten van dienstverlening niet altijd voldoende rekening gehouden.

- 2. Het bestaande IV-landschap ondersteunt goede dienstverlening onvoldoende, de ruimte om te vernieuwen is daarnaast beperkt en/of wordt niet goed benut.** Een groot aantal knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst heeft als grondoorzaak dat het bestaande IV-landschap de dienstverlening onvoldoende ondersteunt, omdat de oplossingen die daarvoor nodig zijn nog ontbreken of moeilijk kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat de ruimte om te vernieuwen beperkt is en/of niet goed wordt benut.
- 3. De organisatie van processen van de Belastingdienst ondersteunt dienstverlening niet altijd optimaal.** Activiteiten en processen zijn niet altijd goed op elkaar aangesloten en beslissingen lopen soms via veel schijven. Het gevolg is dat de doorlooptijd van een aantal processen (bijvoorbeeld bezwaarsprocedures) lang kan zijn, dat processen foutgevoelig worden of dat de communicatie vanuit de Belastingdienst wordt bemoeilijkt.

4. **In een aantal processen spelen personeel-gerelateerde problemen, zoals tekorten aan menskracht, kennis en/of vakmanschap.**
5. **De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden.** De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden. De complexiteit van fiscale wet- en regelgeving is groot, hetzelfde geldt voor het toeslagenstelsel. Daarnaast kunnen andere externe juridische en/of beleidsoorzaken een oorzaak vormen van knelpunten. Zo hebben initiatieven in het kader van de 'digitale overheid' impact op de dienstverlening van de Belastingdienst, zeker als dergelijke initiatieven vertraagd raken en/of de complexiteit vergroten door de gemeenschappelijkheid van processen en systemen.

De knelpunten en hun oorzaken uit de knelpuntenanalyse werden in het algemeen herkend en erkend door medewerkers van de Belastingdienst. Ambities en plannen (op hoofdlijnen) voor oplossingen om de dienstverlening te verbeteren zijn er voldoende. De reden dat knelpunten en hun oorzaken nog niet zijn weggenomen en de dienstverlening nog niet (fundamenteel) is verbeterd, is omdat het executievermogen binnen de Belastingdienst hiervoor ontoereikend is. Als er geen acute crisis is, verloopt executie binnen de Belastingdienst moeizaam. Hiervoor zijn 7 redenen vastgesteld:

1. Eigenaarschap, leiderschap en mandaat voor verbetering van dienstverlening zijn nog niet

voldoende helder belegd.

2. De ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren zijn nog niet voldoende scherp geformuleerd.
3. De ambities voor betere dienstverlening zijn nog niet vertaald in een coherent(e) routekaart en/of realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd.
4. De bewaking en bijsturing van de verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende kortcyclisch en consistent.
5. De cultuur van de Belastingdienst is nog niet voldoende op verbetering van dienstverlening gericht: (Meer) dienstverlenend zijn is wel deel geworden van de visie/ambitie van de Belastingdienst maar nog niet van het DNA.
6. De management- en stuurinformatie bieden enkele aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren maar voortgang van verbeterinitiatieven is moeilijk volgbaar.
7. De wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige infrastructuur en organisatie (directie IV, de business en andere belanghebbenden) zijn nog niet op niveau om fundamentele transformatie van de dienstverlening te kunnen ondersteunen.

Vraagstelling fase 2

De vraag van de Belastingdienst aan de onderzoekers

Voor de tweede fase van het onderzoek heeft De Belastingdienst de hoofdvraag als volgt geformuleerd: “Welke concrete maatregelen kan de Belastingdienst treffen om eerder en beter tot voor burgers en bedrijven voelbare verbeteringen van de dienstverlening te komen, waarbij ook oog is voor de menselijke maat?”

Beoogd resultaat

De uitkomsten van het deelonderzoek ‘handelingsperspectieven de fundamentele transformatie van de dienstverlening’ bieden concrete handvatten en een routekaart waarmee de Belastingdienst daadwerkelijk en sneller de verdere omslag kan maken naar een dienst die burgers en ondernemers in staat stelt om aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen op een manier die hun zoveel mogelijk ontzorgt. Dat betekent waar mogelijk onnodige interactie voorkomen en waar het nodig is deze te verbeteren tot een samenhangend palet en te moderniseren: makkelijk en eenvoudig, persoonlijk, met helder handelingsperspectief en waar mogelijk maatwerk en proactief contact.

Reikwijdte

Belastingdienst en Toeslagen

Het deelonderzoek ‘handelingsperspectieven de fundamentele transformatie van de dienstverlening’ omvat de Belastingdienst en Toeslagen, maar niet de

Douane en FIOD.

De Douane viel wel binnen de reikwijdte van de knelpuntenanalyse van fase 1. Uit deze analyse bleek echter dat de dienstverlening binnen de Douane minder knelpunten kent dan de Belastingdienst en Toeslagen. Daarnaast kennen de aard van de organisatie en processen een op veel punten andere opzet. Om deze reden en gezien de voorgenomen (bestuurlijke) ontvlechting is besloten in het kader van dit onderzoek geen handelingsperspectieven te formuleren voor de verbetering van de dienstverlening van de Douane.

De FIOD heeft als opsporingsorganisatie een eigen taak en geen dienstverlenende taak.

Tijdshorizon: drie en vijf jaar

De handelingsperspectieven en de routekaart bieden concrete handvatten voor de (fundamentele) transformatie van de dienstverlening voor de komende drie jaar, met een ‘doorkijk’ naar de komende vijf jaar.

De Belastingdienst en Toeslagen werken parallel aan dit onderzoek aan het formuleren van de concrete visie/ambitie ten aanzien van dienstverlening voor de komende 5 jaar. De uitkomsten van dit proces waren gedurende het formuleren van de handelingsperspectieven en de routekaart voor realisatie nog niet beschikbaar, maar zullen wel van invloed zijn op de ‘prioriteit en urgentie’ waarmee men aan de transformatie van de dienstverlening zal werken. De tijdslijnen in de definitieve versie van de routekaart zullen hierdoor vermoedelijk dus nog veranderen.

Afstemming routekaart binnen Belastingdienst, Toeslagen

In het kader van deze fase van het onderzoek was door de Belastingdienst nog geen diepgaande afstemming van de tijdlijnen in de routekaart met belanghebbenden binnen de Belastingdienst en Toeslagen voorzien. De ervaring van de onderzoekers is dat transformatie op basis van een dergelijke routekaart dit nog wel vereist (bijv. afwegen van belangen en impact op verschillende afdelingen). Dit zal dus in een later stadium nog moeten plaatsvinden.

Keuzeproces/portfoliomanagement Belastingdienst breed

Dit onderzoek richt zich op de fundamentele transformatie van de dienstverlening en de routekaart om deze te realiseren. Naast verbetering van de dienstverlening staan de Belastingdienst en Toeslagen ook voor andere uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van gegevensbescherming, vernieuwing en verduurzaming van het ICT-landschap, de implementatie van (nieuwe) wet -en regelgeving in het toezicht, de interne beheersing, en leiderschap en cultuur. Binnen de beschikbare capaciteit en middelen zijn zorgvuldige, integrale afwegingen vereist ten aanzien van onderwerpen, prioriteiten, diepgang en tempo, conform de regels van het portfoliomanagement zoals in dit onderzoek wordt beschreven. Dit geldt zowel voor dienstverlening in het algemeen als voor de keuzes van de projecten ter verbetering van de dienstverlening. Zaken niet doen, minder, anders of later doen is hierbij ook een keuze. Alleen zo kunnen plannen ook op het

gebied van transitie van dienstverlening leiden tot daadwerkelijke implementatie.

(Andere) Afhankelijkheden

De Belastingdienst is constant in beweging. Parallel aan de uitvoering van dit onderzoek speelt dan ook een aantal belangrijke ontwikkelingen, die ook impact hebben op zaken die in dit rapport worden beschreven. Als gevolg van overlappende tijdlijnen en zeer recente of nog naderende besluitvorming, kon de invloed van deze trajecten slechts ten delen worden meegewogen in het voorliggende advies.

Op vlakken waar de afhankelijkheid van andere trajecten belangrijk is, wordt dit zoveel mogelijk benoemd als onderdeel van de aanbevelingen. Omdat een aantal ontwikkelingen een brede impact heeft op de hier gedane bevindingen, is het waardevol om hier vooraf kennis van te nemen bij het lezen van dit rapport.

In het bijzonder is de op handen zijnde (bestuurlijke) ontvlechting van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane van belang. Dit besluit is van invloed op de toekomstige interne organisatie en/of besluitvorming rond de dienstverlening aan burgers, bedrijven en intermediairs. De exacte invulling en tijdlijnen van de ontvlechting worden echter nog vormgegeven.

Voorname overige onderzoeken die van belang zijn voor de aanbevelingen in dit rapport, betreffen:

- **Werk Aan Uitvoering (WAU)** - Dit overheidsbrede traject werd ingezet om de continuïteit en wendbaarheid van de uitvoeringsorganisaties te verbeteren en borgen. De in het kader van dit onderzoek geformuleerde handelingsperspectieven worden vertaald in een werkagenda¹;
- **Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen (IBO-1 en IBO-2)** - In deze onderzoeken is bestudeerd welke verbeteringen er binnen en buiten het huidige toeslagenstelsel denkbaar zijn. Momenteel wordt de hieruit voortkomende routekaart uitgewerkt²;
- **Hersteloperatie Toeslagen:** Als reactie op de 'Toeslagenaffaire' loopt op dit moment de Hersteloperatie Toeslagen, om getroffen gezinnen op een passende manier te ondersteunen en nieuwe problemen te voorkomen³;
- **Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen:** In samenhang met de IBO -onderzoeken, naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire en vanuit de verbeterambitie van de directie Toeslagen is dit verbeterprogramma van start gegaan om de dienstverlening vanuit Toeslagen over de volle breedte te versterken.⁴

Parallel aan dit onderzoek vond de 'Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst'⁵ plaats (uitgevoerd door Panteia) waarin is onderzocht in hoeverre de Belastingdienst er in slaagt 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.

Voorafgaand aan dit onderzoek zijn (in 2019/2020) onder meer onderzoeken verricht naar de IV organisatie⁶, het IV-portfolio⁷ en de cultuur binnen de Belastingdienst⁸. Op de bevindingen uit deze en andere onderzoeken is in dit onderzoek naar dienstverlening voortgebouwd.

Tot slot geldt dat de Belastingdienst en Toeslagen te maken hebben met (de beoogde doorontwikkeling van) 'de digitale overheid', waarvoor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) verantwoordelijk zijn. Het doel hiervan is te regelen dat Nederlandse burgers en bedrijven veilig en betrouwbaar kunnen inloggen bij de (semi-)overheid. Dergelijke mogelijkheden zijn voor de dienstverlening van organisaties als de Belastingdienst van groot belang. Zo wordt gebruik gemaakt van digitale diensten als DigiD en Digiport, oplossingen die worden gerealiseerd via de overheidsorganisatie Logius. Overheidsdiensten uit de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) dienen te worden gebruikt, tenzij uitgelegd kan worden waarom inzet in een specifieke situatie onverstandig is.

Er is een veelheid aan andere (interdepartementale) kaders met betekenis voor de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen, met name met betrekking tot het Domein Interactie.

¹ ABDTOPConsult, 'Werk aan Uitvoering Fase 1', 12 februari 2020; ABD TOPConsult, 'Werk aan uitvoering Fase 2', 11 september 2020.

² Ministerie van Financiën, 'IBO Toeslagen - Deelonderzoek 1', 28 oktober 2019; Ministerie van Financiën, 'IBO Toeslagen - Deelonderzoek 2', 10 januari 2020

³ Belastingdienst, 'Voortgang hersteloperatie toeslagen ter voorbereiding van AO 20 augustus 2020', 18 augustus 2020

⁴ Belastingdienst, 'Toeslagen - Vernieuwing Dienstverlening', 25 mei 2020

⁵ Panteia, 'Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst', 30 september 2020

⁶ EY, 'Make it work, focus op executie', 31 oktober 2019

⁷ KPMG, 'Onderzoek IV Portfolio Belastingdienst', 3 december 2019

⁸ Deloitte, 'Van visie naar actie Cultuuronderzoek Belastingdienst', 30 april 2020

Details interviews en sessies

Methodiek	Aantallen
Desk research	Circa 400 onderzoeksrapporten, beleidsnotities, rapportages, et cetera
Diepte-interviews	Circa 50 diepte- en duidingsinterviews waaraan ca. 40 leidinggevenden en medewerkers van de Belastingdienst, Toeslagen en DGFZ hebben deelgenomen, alsook externe experts: 3 directieleden van commerciële bedrijven, 2 van andere uitvoeringsinstanties, 2 leidinggevenden van de Rijksoverheid, 3 consultants en 2 academici
Werk-sessies	<ul style="list-style-type: none">• Een werksessie met 19 experts van de Belastingdienst voor het inventariseren en valideren van inzichten voor de handelingsperspectieven• 2 werksessies met in totaal 21 medewerkers van de Belastingdienst voor verdieping
Validatie-sessies	4 validatiesessies ('themabijeenkomsten') met in totaal 15 experts van de Belastingdienst en DGFZ voor de validatie van de handelingsperspectieven

Aanpak en methodiek

Integrale benadering

Handelingsperspectieven zijn in eerste instantie geformuleerd vanuit de tijdens de knelpuntenanalyse geformuleerde grondoorzaken en de voorwaarden voor (verbeterde) executie. Vervolgens is op basis van toetsing tegen het licht van de in de eerste fase geïdentificeerde knelpunten nog een aantal aanvullende handelingsperspectieven geformuleerd. Het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs is hierin verankerd doordat knelpunten in de eerste fase ook vanuit dit perspectief zijn gedefinieerd en geanalyseerd, onder meer op basis van onderzoeksdocumenten die vanuit die perspectieven zijn opgesteld en interviews met vertegenwoordigers van belangenorganisaties.

Gevolgde stappen formulering handelingsperspectieven

1. Eerst zijn alle mogelijke handelingsperspectieven voor het oplossen van de (grondoorzaken van) knelpunten en het creëren van de juiste randvoorwaarden voor de verbetering van de dienstverlening geformuleerd (zie boven).
2. Deze handelingsperspectieven zijn gevalideerd met een meerderheid van de directieleden van de Belastingdienst en Toeslagen alsook met andere belanghebbenden, waaronder medewerkers van verschillende directies;
3. De handelingsperspectieven per cluster zijn verder uitgewerkt op basis van aanvullende desk research, interviews en werksessies. Hierbij is ook gebruik

gemaakt van het perspectief van externe deskundigen (zie kader);

4. Deze uitwerking is waar mogelijk gevalideerd met relevante experts binnen en buiten de Belastingdienst en Toeslagen.

Aanpak routekaart

1. Voor de handelingsperspectieven is beschreven wat het beoogde resultaat zou moeten zijn (per plateau)
2. Voor elk handelingsperspectief is per plateau beschreven aan welke voorwaarden moet worden voldaan voor het behalen van het beoogde resultaat op de vlakken management en organisatie, processen, data- en informatievoorziening en mens en cultuur.
3. De 'planningen' van alle handelingsperspectieven zijn zoveel mogelijk gealigneerd, voor een duidelijk, integraal beeld van de totale beoogde resultaten per plateau en de belangrijkste (tijd en pad kritische) acties.

Methodiek

Voor het verdiepen van de handelingsperspectieven en bepalen wat hiervoor wenselijke (en realistische) tijdslijnen zijn voor realisatie met daarbij de belangrijkste randvoorwaarden, zijn de volgende activiteiten ondernomen (zie links voor details):

- Desk research
- Diepte-interviews
- Werksessies
- Validatiesessies

Overzicht routekaart

Horizon	Tijdshorizon	Thema
I	6 maanden	"Doorbraakdossiers & basis voor executie op orde"
II	18 maanden	"Doorbraakdossiers & basis voor executie verdiept en verbreed"
III	3 jaar	"Burgers, bedrijven en intermediairs centraal in alles dat wij doen"
IV	5 jaar	"Burgers, bedrijven en intermediairs centraal in hoe wij denken"

¹ De Belastingdienst en Toeslagen hebben geen 'klanten' in de zin van burgers, bedrijven en/of intermediairs die er vrijwillig voor kiezen zaken met de Belastingdienst en/of Toeslagen te doen en voor een alternatief kunnen kiezen als de dienstverlening ze niet bevalt. In gevallen waarin in dit rapport (voor de eenvoud) de term 'klantcentrische' dienstverlening wordt gehanteerd, wordt dienstverlening bedoeld die vanuit het perspectief van (verwachtingen en behoeften van) burgers, bedrijven en hun intermediairs is ontworpen en/of ingeregeld.

De formulering van de handelingsperspectieven en routekaart is uitgevoerd door het EY projectteam waarbij de afdeling Innovatie en Strategie (I&S) binnen de Belastingdienst als gedelegeerd opdrachtgever en als eerste aanspreekpunt gold. Daarnaast hebben tussentijdse evaluaties plaatsgevonden met de stuurgroep en klankbordgroep, bestaande uit medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen en van het Kerndepartement.

Leeswijzer

Dit is zoveel mogelijk een op zichzelf staand rapport. Waar nodig worden handelingsperspectieven voorafgegaan door een korte terugblik op relevante bevindingen uit de knelpuntenanalyse.

Handelingsperspectieven

Het rapport beschrijft 3 'clusters' van handelingsperspectieven:

1. 'Leg de basis voor de executie van de fundamentele transformatie naar 'klantcentrische' dienstverlening'¹
2. 'Versterk en vereenvoudig de dienstverlening met burgers en bedrijven als vertrekpunt'
3. 'Verbeter de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving'

Aan het eind van deze inleiding is een iets gedetailleerder overzicht van deze handelingsperspectieven opgenomen.

Routekaart

Daarnaast wordt een globale routekaart gepresenteerd waarin vier horizonnen ('plateaus') worden besproken, elk met eigen resultaten per doelgroep. Hierbij worden onder meer ook de acties om de fundamentele transformatie op te starten belicht en de handelingsperspectieven (en inrichtingselementen) die het kritieke pad van de fundamentele transformatie bepalen. Het zwaartepunt in deze de uitwerking ligt op de komende 3 jaar.

De meest gedetailleerde uitwerking van de routekaart per handelingsperspectief en de inrichtingselementen om handelingsperspectieven/beoogde resultaten te realiseren is opgenomen in de bijlage van dit rapport. Daar zijn ook de beoogde resultaten van de fundamentele transformatie van de dienstverlening per handelingsperspectief per plateau op hoofdlijnen samengevat.

Tot slot

Op de meeste pagina's in dit rapport is aan de linkerkant een kolom gereserveerd voor eventuele verdieping op de nevenstaande tekst en/of aanvullende voorbeelden ter illustratie. Laatstgenoemde voorbeelden kunnen goede voorbeelden betreffen van initiatieven die binnen de Belastingdienst, Toeslagen en/of Douane worden ondernomen om de dienstverlening te verbeteren, soms betreft het voorbeelden uit andere organisaties, bijvoorbeeld opgetekend vanuit de interviews met externe partijen.

Handelingsperspectieven Cluster 1: De basis voor de executie

Cluster	Handelingsperspectieven - Niveau 1	Handelingsperspectieven - Niveau 2
1. Leg de basis voor de executie van de fundamentele transformatie naar 'klantcentrische' dienstverlening	1.1 Zorg voor helder en centraal eigenaarschap van (de transformatie van) dienstverlening	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verduidelijk eigenaarschap van dienstverlening in het algemeen en van de transformatie van dienstverlening in het bijzonder en onderstreep daarbij de eindverantwoordelijkheid in de top 2. Versterk de dagelijkse aansturing en coördinatie van de transformatie/fundamentele verbetering van dienstverlening
	1.2 Verduidelijk de visie/ambitie en focus voor dienstverlening	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verduidelijk de visie/ambitie 2. Vertaal ambitie in een beperkt aantal 'outcome indicatoren' en verricht een nulmeting
	1.3 Realiseer werkwijze die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit 'dienstverleningsmissies'	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formuleer en selecteer dienstverleningsmissies 2. Stel multidisciplinaire teams samen voor de realisatie van de dienstverleningsmissies en realiseer deze via een agile werkwijze
	1.4 Organiseer een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de executie;	<ol style="list-style-type: none"> 1. Scherp de doelstellingen en op te leveren resultaten van initiatieven waar nodig nog aan en werk een integrale routekaart uit 2. Regel een helder, kortcyclisch managementproces voor de transformatie in de lijn 3. Verbeter de stabiliteit van de middelenaanwending 4. Verbeter de management -en stuurinformatie en vergroot de rol en beschikbaarheid van feedback van burgers, bedrijven en intermediairs.
	1.5 Versterk versnel de realisatie van data- en informatievoorziening gericht op betere dienstverlening	<ol style="list-style-type: none"> 1. Versnel de verbetering van data governance en (master) data management 2. Versnel waar mogelijk de ontwikkeling van standaard componenten 3. Stel uitbestedingsstrategie vast in lijn met de (te definiëren) visie/ambitie en dienstverleningsmissies 4. Vertaal (te definiëren) visie en ambitie voor dienstverlening in duidelijke kaders (bescherming) privacy.
	1.6 Bouw gericht(er) aan een 'klantcentrische' en op executie georiënteerde cultuur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Onderzoek hoe dienstverlening en versterking van het executievermogen kunnen worden ingebed en verankerd in lopend cultuurprogramma 2. Stel een plan op om het ontwikkelen van een klantcentrische cultuur via werving te versnellen.

Handelingsperspectieven Cluster 2: Dienstverlening

Cluster	Handelingsperspectieven - Niveau 1	Handelingsperspectieven - Niveau 2
2. Versterk en vereenvoudig de dienstverlening met burgers en bedrijven als vertrekpunt	2.1 Maak de dienstverlening meer proactief	<ol style="list-style-type: none"> 1. Neem burgers en bedrijven zoveel mogelijk werk uit handen door op basis van kennis over hun situatie te anticiperen op toekomstige acties en deze al voor hen uit te voeren 2. Benader burgers en bedrijven proactief met gerichte informatie en begeleiding.
	2.2 Breid de selfservice mogelijkheden uit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bied betere selfservice mogelijkheden om (via portalen en S2S) toegang te verkrijgen tot actuele en historische (status)informatie 2. Verbeter voor (maatschappelijk) intermediairs de middelen om zelfstandig, zonder contact met de Belastingdienst, hun klanten te bedienen 3. Hernieuw de prioriteit voor de realisatie van de oorspronkelijke visie voor het Generiek Portaal (om te beginnen vanuit het perspectief van selfservice)
	2.3 Doe recht aan de situaties van kwetsbare burgers door passende ondersteuning te bieden	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwikkel aanvullende (tijdelijke) ondersteuning voor kwetsbare burgers 2. Professionaliseer en structureer de wijze waarop de menselijke maat wordt toegepast verder
	2.4 Optimaliseer processen en betrek daarin nadrukkelijk het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organiseer continue verbetering en vereenvoudiging van 'end-to-end klantprocessen' met behulp van 'process mining' 2. Versnel voor Belastingen de digitalisering en automatisering van processen 3. Versnel de ontwikkeling van System-to-System oplossingen voor MKB, GO en intermediairs 4. Onderzoek hoe processen flexibeler kunnen worden ingericht t.b.v. maatwerk en foutenherstel 5. Uniformeer processen voor een meer eenduidige 'ervaring' en -behandeling van burgers, bedrijven en intermediairs
	2.5 Verbeter de aansluiting van het interactiepalet bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zorg dat burgers, bedrijven en intermediairs kunnen vertrouwen op de bereikbaarheid van bestaande kanalen (als de BelastingTelefoon) 2. Verbeter (gericht) de aansluiting van interactiekanalen en hun functionaliteit op de verwachtingen van burgers en bedrijven 3. Versterk de aansluiting van het interactiepalet op de behoeften van groepen met beperkte zelfredzaamheid
	2.6 Verbeter continu de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Richt een gestructureerd proces in ter beoordeling van alle nieuwe (massale) communicatie op begrijpelijkheid 2. Versnel de inrichting van een team dat doorlopend bestaande communicatie herzielt op basis van signalen uit de contactkanalen en klachtenafdeling 3. Verbeter (gericht) de kwaliteit en consistentie van de beantwoording van vragen bij de contactkanalen

Handelingsperspectieven Cluster 3: Wet- en regelgeving

Cluster	Handelingsperspectieven - Niveau 1	Handelingsperspectieven - Niveau 2
3. Verbeter de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving	3.1 Werk toe naar een (meer) gezamenlijke vormgeving van wet- en regelgeving, met burgers en bedrijven centraal	1. Zet het IAK structureel in aan het begin van elk beleidstraject zodat het perspectief van burgers, bedrijven en uitvoering worden gewaarborgd
		2. Verbeter de wijze waarop het perspectief van burgers en bedrijven aan het begin van en tijdens elk beleidstraject wordt meegenomen
		3. Intensiveer onderlinge betrokkenheid tussen politiek, opdrachtgever en de Belastingdienst
		4. Regel periodieke integrale toetsing in voor de uitvoerbaarheid van wijzigingen
		5. Regel periodieke toetsing voor de invloed van stapeling van wijzigingen op burgers en bedrijven in
		6. Scherp de afspraken aan over uitvoeringstoetsen
		7. Regel een periodieke doorlichting in van de fiscale en toeslagen stelsels in hun geheel
	3.2 Intensiveer het vereenvoudigen van regelingen om naleefbaarheid voor burgers en bedrijven te vergroten	1. Inventariseer welke wet- en regelgeving zou moeten worden vereenvoudigd
		2. Inventariseer mogelijkheden voor vereenvoudiging van wet- en regelgeving vanuit het perspectief van burgers en bedrijven en van (medewerkers van) de Belastingdienst
	3. Onderzoek of bepaalde regelingen of uitzonderingen beter door andere instanties kunnen worden uitgevoerd	
3.3 Structureer en intensiveer de inspanning om discretionaire ruimte te verduidelijken		1. Inventariseer de discretionaire ruimte die regelgeving en beleid bieden en structureer/ontsluit het inzicht hierin
		2. Leid medewerkers op om te handelen vanuit doel en strekking van regelingen en beleid

Fundamentele Transformatie Dienstverlening

Cluster 1

Leg de basis voor de executie van de fundamentele transformatie naar 'klantcentrische' dienstverlening

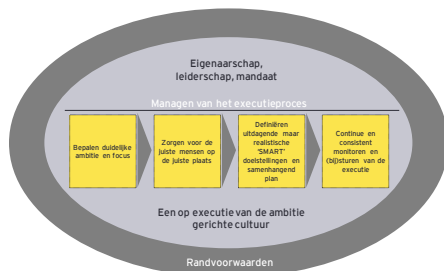


Fundamentele Transformatie Dienstverlening

Handelingsperspectieven
Cluster:

1

EY raamwerk voor strategie en executie



¹ De Belastingdienst en Toeslagen hebben geen 'klanten' in de zin van burgers, bedrijven en/of intermediairs die er vrijwillig voor kiezen zaken met de Belastingdienst en/of Toeslagen te doen en voor een alternatief kunnen kiezen als de dienstverlening ze niet bevalt. In gevallen waarin in dit rapport (voor de eenvoud) de term 'klantcentrische' dienstverlening wordt gehanteerd, wordt dienstverlening bedoeld die vanuit het perspectief van (verwachtingen en behoeften van) burgers, bedrijven en hun intermediairs is ontworpen en/of ingeregeld.

Leg de basis voor de executie van de fundamentele transformatie naar 'klantcentrische'¹ dienstverlening

Inleiding

Eén van de conclusies van de knelpuntenanalyse van dit onderzoek was dat het executievermogen binnen de Belastingdienst nog niet op niveau is om 'fundamentele transformatie' van de dienstverlening te kunnen realiseren.

Er bestaan in veel gevallen ideeën en plannen voor het verzachten of elimineren van de knelpunten in de dienstverlening die in de knelpuntenanalyse aan het licht kwamen. Ideeën en plannen worden echter regelmatig ontwikkeld zonder dat bestaande plannen zijn gerealiseerd. Het executievermogen om dienstverlening te verbeteren schiet tekort, met name om de volgende redenen:

1. Eigenaarschap, leiderschap en mandaat voor verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende helder belegd;
2. De ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren zijn nog niet voldoende scherp geformuleerd;
3. De ambities voor betere dienstverlening zijn nog niet vertaald in een coherent(e) routekaart en/of realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd;
4. De bewaking en bijsturing van de verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende kortcyclisch en consistent;
5. De cultuur van de Belastingdienst is nog niet

voldoende op verbetering van dienstverlening gericht: (Meer) dienstverlenend zijn is wel deel geworden van de visie/ambitie van de Belastingdienst maar nog niet van het DNA;

6. De management- en stuurinformatie bieden enkele aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren maar voortgang van verbeterinitiatieven is moeilijk volgbaar;
7. De wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige infrastructuur en organisatie (directie IV, de business en andere belanghebbenden) zijn nog niet op niveau om fundamentele transformatie van de dienstverlening te kunnen ondersteunen;

Daarnaast werd geconcludeerd dat één van de grondoorzaken van knelpunten in de dienstverlening is dat het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs vaker niet dan wel het vertrekpunt zijn (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van primaire processen en daaraan gerelateerde dienstverlening. Het doorlopend vergaren van feedback als basis voor gerichte verbetering van de dienstverlening is binnen de Belastingdienst nog niet gebruikelijk, waardoor er geen zekerheid bestaat dat vanuit het perspectief van de ervaring voor burgers en bedrijven in de juiste volgorde aan de juiste zaken wordt gewerkt.

Het met behulp van feedback inrichten van een goede ervaring voor burgers en bedrijven is geen eenmalige oefening maar een voortdurend proces omdat verwachtingen en behoeften aan continue verandering onderhevig zijn. Dit vereist wendbaarheid om gericht en continu op telkens veranderende behoeften en verwachtingen in te kunnen spelen.

De besturing vanuit de 'Topstructuur' die de Belastingdienst en Toeslagen vanaf 2017 hebben geïmplementeerd is complex. De werkwijzen die in de geest van de Topstructuur worden gevolgd, worden gaandeweg en op basis van opgedane ervaring geoptimaliseerd. Ook vanuit het perspectief van (het verbeteren van) dienstverlening zijn optimalisaties mogelijk. In dit hoofdstuk worden de handelingsperspectieven belicht om binnen de kaders van de Topstructuur de basis te leggen voor executie van de transformatie naar 'klantcentrische' dienstverlening. Op hoofdlijnen zijn dit:

1. Zorg voor helder en centraal eigenaarschap van (de transformatie van) dienstverlening;
2. Verduidelijk de visie/ambitie en focus voor dienstverlening;
3. Realiseer werkwijze die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit 'dienstverleningsmissies';
4. Organiseer een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de executie;

5. Versterk versneld de realisatie van data- en informatievoorziening gericht op betere dienstverlening;
6. Bouw gericht(er) aan een 'klantcentrische' en op executie georiënteerde cultuur.

Het beoogde resultaat van deze handelingsperspectieven is bovenal een verbeterde focus op transformatie van de dienstverlening en een betere beheersbaarheid en voorspelbaarheid van onderliggende initiatieven om de dienstverlening te verbeteren. Niet alleen de realisatie van ideeën en plannen op zichzelf wordt verbeterd, maar ook het tempo waarin deze wordt gerealiseerd, waar nodig in kleine, incrementele stappen die elk op zichzelf ook klant- en/of businesswaarde¹ vertegenwoordigen. Daarnaast verloopt verbetering van de dienstverlening doeltreffender doordat verbeteringen van de dienstverlening beter aansluiten op de behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs. Initiatieven die de beste bijdrage leveren, worden als eerste opgepakt en de wendbaarheid om op telkens veranderende behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs in te kunnen spelen verbetert.

¹ Om het keuzeprocess transparant te maken tussen alternatieve functionele ontwikkelingen van het Generieke Portaal is een concept toetsingskader ontwikkeld waarmee prioriteiten bepaald kunnen worden en een roadmap kan worden gemaakt. Het toetsingskader omvat onder meer de volgende criteria

- Klantwaarde: mate waarin de ontwikkeling (dienst) bijdraagt aan gemak, eenvoud en de snelheid waarmee men zekerheid krijgt;
- Businesswaarde: fte reductie in o.a. back office, administratie, telefonie, door de foutreductie en een verbetering van het imago van de Belastingdienst;

¹ Ministerie van Financiën, 'Topstructuur Belastingdienst', 6 juni 2017

² Binnen Toeslagen is het eigenaarschap voor de verbetering van dienstverlening (in reactie op de problemen die zijn ontstaan bij de toeslagen voor de kinderopvang) in de loop van 2020 al aangepast. Om het geschonden vertrouwen van de burger te herstellen (en vooruitlopend op de (bestuurlijke) ontvlechting) is het verbeterprogramma 'Vernieuwing Dienstverlening' geïnitieerd. De DG Toeslagen stuurt (als 'senior responsible owner') op het geheel van de doelen van het programma en de voortgang hierop. Een programmaorganisatie faciliteert dit en kan tevens optreden als gedelegeerd opdrachtgever¹. De wijze waarop de ontvlechting van Toeslagen gestalte krijgt (en de betekenis voor delen van de dienstverlening die door de Belastingdienst worden verzorgd) werd ten tijde van dit onderzoek nog uitgewerkt. Bron: Toeslagen, 'Programmaplan Vernieuwing Dienstverlening 'De koers van Toeslagen - Concept versie 0.8', 21 augustus 2020)

Zorg voor helder en centraal eigenaarschap van (de transformatie van) dienstverlening

Inleiding

Het realiseren van een ambitie en het executeren van complexe verandering begint bij sterk en herkenbaar eigenaarschap en leiderschap. De eigenaar en leiding dienen een te realiseren ambitie scherp vorm te geven (zie hierna) en zichtbaar te onderschrijven, uit te dragen en ook in daden te belichamen.

Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat eigenaarschap, leiderschap en mandaat voor dienstverlening binnen de Belastingdienst nog niet voldoende helder zijn belegd. De verantwoordelijkheid voor dienstverlening is niet specifiek gedefinieerd in de topstructuur¹ en is belegd op verschillende plekken in de organisatie. De verantwoordelijkheid voor de fiscale behandeling van bepaalde groepen is belegd in de primaire procesdirecties (P, MKB, GO, etc.) terwijl de uitvoering van dienstverlening voor een belangrijk deel via de kanalen van KI&S loopt en de operatie en massale processen via CAP, waarbij de prioriteiten van verbeteringen en innovaties worden bepaald door de ketens. Stapeling van verantwoordelijkheden bij een beperkt aantal directeuren draagt verder bij aan de complexiteit.

De Belastingdienst dient ervoor te zorgen dat het eigenaarschap van dienstverlening helder is belegd en

tevens dat het eigenaarschap voor de transformatie helder is belegd. Bij Toeslagen is het eigenaarschap voor de verbetering van dienstverlening in reactie op de problemen die zijn ontstaan rond de kinderopvangtoeslag belegd bij de DG Toeslagen die (als 'senior responsible owner') stuurt op het geheel van de doelen van het verbeterprogramma en de voortgang hierop.²

In het vervolg van deze paragraaf worden de volgende handelingsperspectieven uitgewerkt (die dus met name betrekking hebben op de Belastingdienst en minder op Toeslagen van toepassing zijn):

1. Verduidelijk eigenaarschap van dienstverlening in het algemeen en van de transformatie van dienstverlening in het bijzonder en onderstreep daarbij de eindverantwoordelijkheid in de top;
2. Versterk de dagelijkse aansturing en coördinatie van de transformatie/fundamentele verbetering van dienstverlening.

In aanvulling op de uitwerking van deze handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

1. Verduidelijk eigenaarschap van dienstverlening in het algemeen en van de transformatie van dienstverlening in het bijzonder en onderstreep daarbij de eindverantwoordelijkheid in de top

Onduidelijk of fragmentarisch eigenaarschap maakt het moeilijk koersvastheid te realiseren in de (fundamentele) verbetering van dienstverlening en zo nodig tijdig en slagvaardig de knopen doorgehakt te krijgen om plannen daadwerkelijk te realiseren. Het belang van dienstverlening wordt dan te snel ondergeschikt gemaakt aan andere prioriteiten waardoor plannen niet of laat worden gerealiseerd en verbetering moeizaam tot stand komt. Dergelijke situaties hebben zich in het verleden dikwijls voorgedaan. Als fundamentele transformatie van de dienstverlening daadwerkelijk de ambitie is, biedt de huidige sturing op dienstverlening onvoldoende basis.

Beleidsmatig ligt het eigenaarschap voor dienstverlening in de uitvoering binnen de Belastingdienst bij de DG en UHB. Echter ook in de ambtelijke sturingsdriehoek¹ dient nadrukkelijk eigenaarschap voor dienstverlening te worden genomen. Het vertegenwoordigen van het perspectief van burgers en bedrijven is immers niet alleen de taak van de uitvoering maar ook van de politiek die burgers en bedrijven vertegenwoordigt. Het perspectief van burgers en bedrijven zou in de hele keten centraal moeten staan. Het is van belang dat de eigenaar en opdrachtgever(s) en bij voorkeur ook de politiek de (continue verbetering van de) dienstverlening van de Belastingdienst (nadrukkelijker) markeren als belangrijke strategische prioriteit, ook voor

de lange termijn. Daarnaast is van belang dat zij voor de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van de Belastingdienst een gedeelde verantwoordelijkheid voelen wat de DG in staat stelt zijn rol als eigenaar voor de (verbetering van de) dienstverlening goed in te vullen, met de daarbij behorende resultaten.

De operationele verantwoordelijkheid voor de dienstverlening binnen de Belastingdienst dient binnen de kaders van de topstructuur even helder te worden belegd. In dit verband verdient het nadruk dat de dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs op belangrijke punten van elkaar verschilt, bijvoorbeeld omdat doelgroepen met uiteenlopende belastingmiddelen te maken hebben en met een andere frequentie en/of vanuit een andere kennisbasis zaken doet met de Belastingdienst (voor Toeslagen geldt dit in iets mindere mate omdat de dienstverlening niet voor bedrijven hoeft te worden ingericht).

Om de dienstverlening goed op de behoeften en verwachtingen van de te bedienen doelgroepen aan te laten sluiten, zou het zwaartepunt van de operationele verantwoordelijkheid hiervoor meer expliciet in de lijn moeten worden belegd. Ten eerste is dat bij de Primair Procesdirecties die specifieke doelgroepen vertegenwoordigen: Particulieren, MKB, Grote Ondernemingen en (totdat de (bestuurlijke) ontvlechting zijn beslag krijgt) evenzeer de specifieke doelgroepen die te maken hebben met Toeslagen en Douane.

¹ Ministerie van Financiën, 'Topstructuur Belastingdienst', 6 juni 2017

Ten tweede is dat bij de achterliggende operaties: de directies KI&S (voor BelastingTelefoon, websites, portals, social media en redactie brieven), CAP (voor de productie/verzending van brieven en realisatie van andere massale processen) en directie IV (voor de onderliggende informatievoorziening).

Binnen de beleidsmatige kaders vanuit bijvoorbeeld UHB (uitvoerings- en toezichtsstrategie en de interactiestrategie die daarvan een uitwerking vormt) dienen zij de ruimte en het mandaat te hebben de dienstverlening in te regelen en hiervoor ook over middelen te beschikken, mede om de overdaad aan afstemmingsoverleggen te beperken.

De Belastingdienst kan de Primair Procesdirecties vragen vanuit hun operationele verantwoordelijkheid voor dienstverlening 'als collectief' ook nadrukkelijk de strategische beleidsvorming voor dienstverlening te laten voorbereiden en voorgestelde besluiten aan de eigenaar voor te leggen. Belangenafwegingen (bijvoorbeeld ten aanzien van de richting van (of middelenaanwending voor) verbetering van de dienstverlening voor bepaalde doelgroepen) kunnen dan vanuit een collegiaal overleg tot stand komen. Voorwaardelijk hiervoor is dat men elkaar dan dus ook zaken moet gunnen.

De (middel)ketens zijn in de huidige opzet niet primair ingeregeld om dienstverlening en processen vanuit 'end-to-end' perspectief van doelgroepen in te regelen en

hebben een meer intern georiënteerde scope en focus. Hier de verantwoordelijkheid beleggen om de dienstverlening (die in de regel de betrokkenheid van meer dan één keten vergt) in te regelen of te verbeteren, ligt dus niet voor de hand.

Om de urgentie van *de transformatie* van dienstverlening als strategische prioriteit te onderstrepen en er de focus op te houden, bevelen de onderzoekers aan het eigenaarschap voor de transformatie van dienstverlening van de Belastingdienst expliciet te beleggen in de top, dat wil zeggen bij de DG of de pDG. Dit eigenaarschap houdt in dat de (p)DG nadrukkelijk aanspreekbaar is als eindverantwoordelijke sponsor voor de transformatie van dienstverlening en een rol als 'boegbeeld' vervult, niet alleen door het belang van dienstverlening uit te leggen, maar zeker ook door de organisatie te enthousiasmeren.

- De lijn heeft de operationele verantwoordelijkheid voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening, maar indien nodig dient de eigenaar de 'doorzettingsmacht' te vergroten. Dit houdt in dat hij/zij de besluitvorming versnelt indien dat nodig is om de gestelde ambities en tijdslijnen te realiseren als dat binnen de gangbare besturings- en besluitvormingsprocessen van de Belastingdienst niet kan worden gerealiseerd.

geoptimaliseerd en 'lokale' verbeteringen niet onbedoeld ten koste gaan van de dienstverlening elders in de organisatie.

(Toezicht op) de allocatie van budgetten blijft het domein van Control en Financiën. Beleid, uitvoering en controle dienen samen aan tafel te worden gebracht als over de transformatie van de dienstverlening belangrijke besluiten worden genomen.

2. Versterk de dagelijkse aansturing en coördinatie van de transformatie/fundamentele verbetering van dienstverlening

Gezien de al volle portefeuille kan de (p)DG er als eigenaar van de transformatie voor kiezen de dagelijkse aansturing en coördinatie te delegeren, bijvoorbeeld aan één van de directeuren van de primair procesdirecties.

De transformatie van de dienstverlening vergt dagelijkse aandacht en aansturing. Zoals hiervoor beschreven zijn de onderzoekers van mening dat de dagelijkse aansturing van de transformatie zoveel mogelijk in de lijnorganisatie (dus binnen de bestaande structuur) moet worden uitgevoerd. Lijnverantwoordelijken vanuit de primair procesdirecties moeten hiertoe indien nodig zoveel mogelijk worden ondersteund vanuit de eigen directies.

Zeker in de eerste fase van de transformatie is ondersteuning van de transformatie essentieel om zicht te houden op de voortgang en de juiste richting en snelheid in

de besluitvorming te helpen realiseren.

De dagelijkse aansturing zou moeten worden ondersteund door een 'transformatiebureau dat fungeert als een 'buitenboordmotor' voor de dagelijkse aansturing en coördinatie. De lijn houdt de verantwoordelijkheid, het transformatiebureau zorgt ervoor dat de lijn zicht houdt op de voortgang van initiatieven en eventuele afhankelijkheden, knelpunten en risico's daarin.

Hiertoe dient het transformatiebureau:

- De routekaart die begin november wordt opgeleverd als onderdeel van deze fase van het onderzoek als vertrekpunt te nemen en waar nodig verder aan te scherpen;
- De nulmeting (zie Handelingsperspectief 1.2) als ijkpunt voor de voortgang van de transformatie helpen initiëren (niet: uitvoeren);
- Frequente (wekelijkse of in eerste instantie zelfs dagelijkse) maar pragmatische rapportage aan de lijn te verzorgen. Op basis van deze rapportage en afstemming worden interventies bepaald om de transformatie (bij) te sturen;
- Het contact tussen belanghebbenden helpen initiëren en besluitvorming helpen voorbereiden als dit noodzakelijk is om de beoogde de voortgang te blijven realiseren; Fungeren als aanjager voor het realiseren van noodzakelijk randvoorwaarden die van cruciaal belang zijn voor de fundamentele transformatie.

De onderzoekers voorzien dat het transformatiebureau uit minimaal 2 personen bestaat die worden toegevoegd aan de staf van de (gedelegeerd) eigenaar van de transformatie. Daarnaast is de verwachting op basis van ervaringen in andere transformaties dat dergelijke ondersteuning in ieder geval gedurende de eerste 2 tot 3 jaar van de transformatie operationeel dient te blijven. Hiervoor zal additionele financiering vereist zijn.

Verduidelijk de visie/ambitie en focus voor (de transformatie van) dienstverlening

Inleiding

Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat de ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren nog niet voldoende scherp zijn geformuleerd.

Kernbegrippen in de visie van de Belastingdienst zijn 'burgers en bedrijven centraal' en 'proactief'. Wat de Belastingdienst op deze punten wil realiseren, wat dat precies voor burgers en bedrijven gaat betekenen en vooral wanneer zijn niet voldoende duidelijk. De Belastingdienst heeft moeite de juiste balans te vinden tussen toezicht, handhaving en dienstverlening. In het Medewerkersonderzoek van 2019 geven medewerkers de 'duidelijkheid van de toekomstvisie' het cijfer 4,1 op een schaal van 10. Onder meer de visie rondom 'de menselijke maat' wordt als niet helder bestempeld. Dit beperkt de mate waarin medewerkers zich geïnspireerd en aangezet voelen om zich in te zetten voor een verbetering van de dienstverlening.¹

Zowel voor de Belastingdienst als voor Toeslagen geldt dat de visie en ambitie moeten worden verduidelijkt en moeten worden vertaald in een beperkt aantal outcome indicatoren waarop kan worden gestuurd. Dit wordt hieronder toegelicht. Overigens geldt voor beide organisaties dat gedurende dit onderzoek parallel aan de aanscherping van de visie/ambitie wordt gewerkt.

1. Verduidelijk de visie/ambitie

Om de richting en snelheid van de transformatie van dienstverlening te kunnen bepalen, is een duidelijke visie op dienstverlening nodig inclusief een heldere ambitie, bijvoorbeeld met een tijdshorizon van 5 jaar (voldoende om daadwerkelijk impact te kunnen maken, maar niet zo ver in de toekomst om te weinig concreet te worden). De visie en ambitie geven richting en bieden als 'north star' een lonkend perspectief. Dit zit deels in de inhoud en deels in de vorm. Medewerkers van de Belastingdienst moeten de visie doorleven, er een duidelijke verbeelding bij hebben en erdoor geënthousiasmeerd raken.

Voor de Belastingdienst en Toeslagen kunnen de huidige uitvoerings- en toezichtstrategie als basis dienen voor de aangescherpte visie/ambitie. Een ambitie die voldoende richting en houvast biedt, dient echter meer specifiek en meetbaar te zijn (zie ook hierna) en mede de kloof te definiëren tussen de huidige en de gewenste situatie en daarmee de urgentie voor verandering te verduidelijken. Een scherpe ambitie biedt een belangrijk kader voor de prioriteitsstelling. De visie en ambitie gelden samen als richtsnoer om de verandering (in cultuur, organisatie, besluitvorming, werkwijze etc.) te duiden die moet worden gerealiseerd om de ambitie te verwezenlijken.

¹ Belastingdienst, 'Medewerkersonderzoek', 2019

Daar waar de Belastingdienst en Toeslagen willen excelleren moeten de beste mensen worden ingezet en zo kort mogelijke feedback loops worden ingeregeld.

De ambitie voor de transformatie van de dienstverlening dient niet alleen op zichzelf geformuleerd te zijn maar ook in perspectief tot andere prioriteiten van de Belastingdienst (bijvoorbeeld het realiseren van een doeltreffende en/of efficiënte operatie).

Er is daarbij een antwoord nodig op de vraag of verbetering van dienstverlening vooral instrumenteel is, namelijk om de rol van fiscale uitvoerder beter te kunnen uitoefenen (zoals de facto ook de insteek is in de uitvoerings- en toezichtstrategie) of dat verbetering van dienstverlening in het algemeen wenselijk is, namelijk om beter aan de verwachtingen van burgers en bedrijven te kunnen voldoen. Dit is van belang om tijdens de realisatie de focus en juiste prioriteitsstelling te garanderen, ook in perspectief van de opdracht en (andere) doelstellingen van de Belastingdienst.

Vertegenwoordigers van eigenaar/opdrachtgever dienen betrokken te zijn in het proces waarin de visie/ambitie worden gedefinieerd. Er moet worden voorkomen dat er binnen de ambtelijke sturingsdriehoek (eigenaar, opdrachtgever, uitvoerder¹) verschillen van inzicht bestaan over hoe de balans zou moeten liggen tussen 'het zijn van een fiscale uitvoerder' respectievelijk 'het zijn van een dienstverlener'.

Eigenaar en opdrachtgever moeten zich in de ambitie herkennen en deze in woord en daad onderschrijven. De eigenaar (Secretaris-Generaal) is verantwoordelijk voor de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie op lange termijn en houdt onder meer toezicht op de uitvoering van de taken en de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door indicatoren op het gebied van digitalisering en de interactie met burgers en bedrijven te volgen. De opdrachtgever kan het belang van dienstverlening onder meer dienen door hiermee rekening te houden bij het opschonen of ontwikkelen van wet- en regelgeving (zie handelingsperspectieven in hoofdstuk 3) en door de beleidsmatige prioriteit ervan te onderstrepen (bijvoorbeeld via de jaarlijks op te stellen prioriteitenbrief en de beoordeling van het jaarplan van de Belastingdienst).

2. Vertaal ambitie in een beperkt aantal 'outcome indicatoren' en verricht een nulmeting

Ten behoeve van de focus, de interne en externe communicatie en de sturing dient de ambitie te worden vertaald in een beperkt aantal (3-5) kerndoelstellingen en een even groot (of in ieder geval beperkt) aantal meetbare prestatie indicatoren (ook wel 'Key Performance Indicators' of kortweg KPI's).

Kerndoelstellingen dienen zo veel mogelijk de 'outcome' van de fundamentele transformatie van de dienstverlening te definiëren, met andere woorden de impact van de transformatie op burgers, bedrijven en intermediairs.

¹ Ministerie van Financiën, 'Topstructuur Belastingdienst, 6 juni 2017

Voorbeeld: belang van algemene én specifieke tevredenheidsscores

Een praktisch voorbeeld van het belang van het in combinatie gebruiken van specifieke en algemene tevredenheidsscores komt van een Nederlandse telecom aanbieder.

De aanbieder krijgt gemiddeld hoge specifieke beoordelingen na contactmomenten. Toch is de algemene tevredenheidsscore (NPS) laag. Dit bleek met name te gelden voor klanten waarbij een monteur langs was geweest. Hoewel zij de kwaliteit van de monteur heel positief beoordeelden (vriendelijk, kundig) waren deze klanten over het algemeen toch heel ontevreden.

De oorzaak bleek te liggen in de verwachting dat het aanschaffen en installeren van een nieuw TV pakket heel simpel zou zijn. Zij hadden liever helemaal geen monteur nodig gehad. Het in gebruik nemen van het product was veel lastiger en duurde veel langer dan klanten hadden verwacht.

Deze illustratie omvat een breder toepasbaar inzicht. Zo zullen burgers of bedrijven die de BelastingTelefoon bellen hun zaken liever online hebben geregeld, al waren ze mogelijk wél tevreden over de medewerker aan de telefoon. Het is daarom van belang om niet alleen de klanttevredenheid te meten na specifieke contactmomenten, maar ook periodiek de klanttevredenheid in het algemeen, bijvoorbeeld door middel van een CES en/of CSAT.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IX, nr. 21, 26 juni 2020

De van deze kerndoelstellingen af te leiden KPI's kunnen externe KPI's zijn, bijvoorbeeld KPI's over tevredenheid van burgers, bedrijven of intermediairs, óf interne (operationele) KPI's, bijvoorbeeld de mate waarin aangiften of interacties via digitale kanalen worden ingediend en afgehandeld. Welke KPI's centraal komen te staan zal afhankelijk zijn van de nog te ontwikkelen aanscherping van de visie/ambitie. De set recent herijkte KPI's¹ is al rijk aan KPI's die de dienstverlening betreffen en zal (een deel van) deze centrale KPI's, die nog uit de aangescherpte visie/ambitie voort komen, mogelijk al omvatten.

Het is hierbij in ieder geval van belang dat naast (de huidige) specifieke indicatoren voor de doelstellingen voor dienstverlening (bijvoorbeeld tevredenheid na contact op een specifiek kanaal) ook de algemene tevredenheid over de dienstverlening wordt gemeten.

Twee vaak gehanteerde indicatoren voor de kwaliteit van dienstverlening zijn de Customer Satisfaction Score (CSAT) en de Customer Effort Score (CES):

- CSAT is een algemene maatstaf voor (klant)tevredenheid die de mate aangeeft waarin een dienst heeft voldaan aan de verwachtingen, waarbij een score van 100% de hoogst haalbare (klant)tevredenheid inhoudt.
- CES is een weergave van de mate waarin 'klanten' het gevoel hebben zich te moeten inspannen om een actie (bijvoorbeeld een aangifte, een informatieverzoek, een bezwaar) te volbrengen versus het (belang van het) doel waartoe de inspanning dient. CES is specifiek dan CSAT maar kan een belangrijke verklarende

variabele voor CSAT zijn. Er bestaat een onderscheid tussen de 'transactionele' CES score (die is gekoppeld aan een specifieke actie of gebeurtenis, bijvoorbeeld het doen van aangifte), en de 'relationele' CES score (deze is meer algemeen van aard en betreft de totale dienstverleningservaring).

Een voorwaarde voor een goede inzet van dergelijke scores is dat goed kan worden herleid van welke kanaal opties deze burgers/bedrijven gebruik hebben gemaakt, dat deze feedback kan worden gecombineerd met eerdere (specifieke) uitvragen en/of dat wordt uitgevraagd wat de reden is dat zij wel of niet tevreden zijn. In de CES score is dit terug te zien in de root causes. (zie ook handelingsperspectief 1.4 waarin onder meer dieper wordt ingegaan op feedback van burgers, bedrijven en intermediairs).

De ambitie dient per doelgroep te worden doorvertaald. Als ankerpunt voor het realiseren van de transformatie dient (per doelgroep) een nulmeting voor de gekozen KPI's te worden uitgevoerd. Op basis hiervan kunnen de voortgang en doeltreffendheid van de realisatie gedurende het executieproces worden gevolgd en kan zo nodig worden bijgestuurd. Alleen informatie die niet uit systemen kan worden gehaald moet hierbij worden uitgevraagd.

In aanvulling op de uitwerking van de handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Goed voorbeeld: Samenwerkingsverband expediteurs bij Douane

Binnen de MKB organisatie wordt gekeken of op dezelfde manier structureel kan worden samengewerkt met belanghebbende organisaties zoals al lang gebruikelijk is bij Douane.¹

“De Douane bouwt al 25 jaar aan een goede vertrouwensrelatie met expediteurs, waardoor ze goed de behoefte kunnen uitvragen en in een vroeg stadium ideeën kunnen testen.”

¹ Belastingdienst, ‘Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst - Bijlage 2: samenhang Uitvoerings- en toezichtsstrategie en interactiestrategie Belastingdienst en de ontwikkeling van het Visitekaartje’, 14 april 2020

² EY, ‘Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst’, 26 augustus 2020

³ Interview

Realiseer werkwijze die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit ‘dienstverleningsmissies’

Bij klantcentrische dienstverlening vormen behoeften en verwachtingen het uitgangspunt

De behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs kunnen veranderlijk en zelfs grillig zijn. Verwachtingen ten aanzien van dienstverlening worden daarnaast telkens naar boven bijgesteld doordat organisaties binnen en buiten het publieke domein hun dienstverlening voortdurend weten te verbeteren. De lat om burgers en bedrijven tevreden te stellen komt voor organisaties steeds hoger te liggen. Zo ook voor de Belastingdienst en Toeslagen.

Bij klantcentrische dienstverlening vormen behoeften en verwachtingen het uitgangspunt. Dit vraagt om werkwijzen die organisaties in staat stellen dienstverlening ‘van buiten naar binnen te ontwerpen’ en daarin ook voldoende wendbaar te zijn.

Goede dienstverlening houdt rekening met de beleving van ‘de ander’, wiens input dus ook altijd nodig is. Een benadering waarin burgers en bedrijven werkelijk centraal staat, is meer dan bestaande systemen en processen een klantcentrische ‘make-over’ geven. Daadwerkelijk klantcentrische dienstverlening begint bij het meenemen van de behoeften van burgers en bedrijven in het (her)ontwerp van de dienstverlening.

‘Burgers en bedrijven centraal’ is een pijler in de visie van de Belastingdienst

‘Burgers en bedrijven centraal’ is één van de pijlers in de visie van de Belastingdienst.¹ Burgers verwachten dat de Belastingdienst de digitale ontwikkelingen in de maatschappij blijft volgen, zonder daarbij voorop te lopen. Zaken die elders ‘gewoon’ zijn zien ze echter graag verwezenlijkt.²

Hoewel steeds vaker de behoeften van burgers en bedrijven worden geïnventariseerd, wordt het nog lastig gevonden hierop te acteren en met burgers en bedrijven als uitgangspunt oplossingen te realiseren.³ Dit bleek ook uit de knelpuntenanalyse van dit onderzoek: knelpunten in de dienstverlening aan burgers en bedrijven vinden vaak hun oorsprong in het feit dat het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zelden het vertrekpunt zijn (geweest) bij het (her)ontwerp van de primaire processen en daaraan gerelateerde dienstverlening. Bij de inrichting van de dienstverlening ligt de focus in de prioritering op het zo goed mogelijk inregelen van massale processen voor een meerderheid van burgers en bedrijven die geen of beperkte speciale aandacht behoeven.

Goed voorbeeld: Business transformatie bij MKB

MKB kent vijf segmenten ('klantgroepen'), gedefinieerd op basis van gezamenlijke kenmerken:

- MKB Klein (ZZP)
- MKB Midden
- MKB Groot (Top 30.000)
- Niet-ondernemers
 - Particulieren Plus
 - Niet-beschreven Stivers

Voor elk van deze segmenten is een behandelstrategie ontwikkeld met duidelijke uitgangspunten voor de te bieden dienstverlening, in lijn met de bredere Beleidstheorie en KPI's.

Voor deze segmenten wordt (doorlopend) de behoefte van bedrijven uitgevraagd. Op basis hiervan werken business analisten binnen de afdeling 'business ontwikkeling' per segment aan oplossingen, waarvoor zij (nauwe) samenwerking opzoeken met de benodigde interne 'partijen'.

¹Keten Interactie, 'Memo Herijking strategie Generiek Portaal', 6 juni 2020

Burgers, bedrijven of intermediairs worden door de Belastingdienst en Toeslagen niet structureel betrokken bij de verbetering van de dienstverlening. Het doorlopend vergaren van feedback van burgers en bedrijven als basis voor kennisopbouw over behoeften, verwachtingen en gedrag van burgers, bedrijven en intermediairs en het op basis hiervan continu verbeteren van de dienstverlening is binnen de Belastingdienst en Toeslagen nog niet gebruikelijk. Bij het ontwerpen van dienstverlening worden burgers vaak niet of pas in een laat stadium betrokken. Als ontwerp van nieuwe diensten onder tijdsdruk plaatsvindt, wordt het testen ervan door burgers en bedrijven al snel overgeslagen of een 'sluitpost'.

Bestaande werkwijzen beperken de wendbaarheid

Goed kunnen inspelen op veranderende behoeften vraagt niet alleen dat burgers, bedrijven en intermediairs structureel worden betrokken, het vraagt ook om wendbaarheid. Bestaande werkwijzen binnen de Belastingdienst en Toeslagen beperken de wendbaarheid echter op ten minste twee elkaar versterkende manieren:

1. Het werken vanuit silo's in plaats van vanuit silo-overstijgende (i.e. multidisciplinaire) teams staat wendbare ('agile') werkwijzen in de weg (ondanks de introductie van ketensturing, sinds 2017);
2. De Belastingdienst is niet gewend resultaten in incrementele (soms experimentele) stappen op te leveren en te implementeren.

Ad 1: Binnen een aantal afdelingen en teams van de Belastingdienst, bijvoorbeeld IV' en Toeslagen, wordt (volledig) agile en met zelf-organiserende teams gewerkt. Dit kan tot goede resultaten leiden zolang geen afhankelijkheden van andere disciplines/ketens bestaan. Helaas komt dit echter zelden voor. Zodra sterke afhankelijkheden bestaan, leidt dit al snel tot vertragingen omdat de focus en prioriteiten over teams niet synchroon lopen, waardoor afstemming en besluitvorming hierover steeds te hoog in de organisatie moet plaatsvinden.

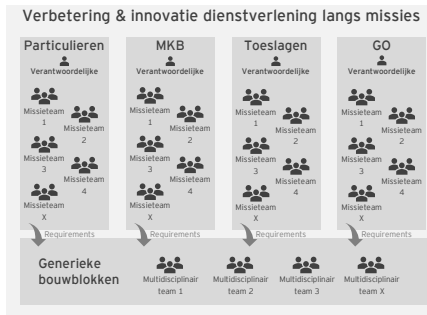
Daarbij bezitten de teams vaak nog niet alle benodigde expertise voor een zelfstandige oplevering van oplossingen. Bij IV' bestaan de teams bijvoorbeeld vaak voor een groot deel uit IV collega's waardoor een te beperkt zicht op de benodigheden ('requirements') aan de voorkant van trajecten bestaat.¹

Ad 2: Binnen de Belastingdienst maar ook bij Toeslagen bestaat van oudsher de neiging om oplossingen zo doorwrocht en compleet mogelijk te realiseren voordat deze worden geïmplementeerd. Ontwikkeltrajecten leveren hierdoor pas in een laat stadium toegevoegde waarde voor burgers en bedrijven. Ze ontberen daarbij focus omdat men ertoe neigt in één keer alle wensen van de politiek of specifieke doelgroepen te willen realiseren. De doorlooptijd en omvang van ontwikkeltrajecten nemen hierdoor dusdanig toe, dat de beheersbaarheid sterk afneemt.¹

“We hoeven nooit meer te zeggen ‘de klant staat centraal’, want bij werken vanuit dienstverleningsmissies doe je dit automatisch. De klant werd bepalend voor alles wat we doen.”
(COO Zorgverzekeraar, geïnterviewd in het kader van dit onderzoek)

Aansturing dienstverleningsmissies

“Over vijf jaar worden alle verbeteringen en innovaties voor dienstverlening op een agile wijze ontwikkeld in multidisciplinaire teams die werken aan ‘dienstverleningsmissies’ of ‘bouwblokken’.”



Handelingsperspectief: Organiseer werkwijze die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit ‘dienstverleningsmissies’

De Belastingdienst en Toeslagen kunnen meer gericht werken aan verbetering van de dienstverlening en daarin sneller resultaten boeken die beter voorzien in behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs. In navolging van andere klantcentrische organisaties zou een werkwijze moeten worden gerealiseerd die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit ‘dienstverleningsmissies’. Deze werkwijze plaatst behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs centraal in de verbetering en vernieuwing van de dienstverlening.

Om recht te doen aan de verschillen in behoeften tussen doelgroepen (en daarbinnen segmenten) ligt de verantwoordelijkheid voor het identificeren, prioriteren en realiseren van de missies bij de primair procedirecties die doelgroepen vertegenwoordigen. Van hieruit wordt (dus in de reguliere lijn) ook gerapporteerd over de voortgang (zie handelingsperspectief 1.4 waarin het proces voor het bewaken en bijsturen van de executie wordt besproken).

In het vervolg van deze paragraaf wordt nader ingegaan op de stappen en aandachtspunten bij het organiseren van de werkwijze die realisatie van de visie/ambitie vorm geeft vanuit dienstverleningsmissies. De stappen zijn achtereenvolgens:

1. ‘Formuleer en selecteer dienstverleningsmissies’;

2. ‘Stel multidisciplinaire teams samen voor de realisatie van de dienstverleningsmissies en realiseer deze via een agile werkwijze’.

1. Formuleer en selecteer dienstverleningsmissies

Dienstverleningsmissies zijn gericht op het verbeteren van de dienstverlening en worden per doelgroep geformuleerd in lijn met de visie/ambitie en vanuit ‘the Voice of the Customer’. Dienstverleningsmissies:

- Beschrijven de waarde die de Belastingdienst en Toeslagen willen leveren voor een specifiek segment binnen een doelgroep van de Belastingdienst (bijvoorbeeld ‘ZZP’ers’ binnen MKB, de ‘top 30’ binnen GO of ‘Huurtoeslaggerechtigden’ binnen Toeslagen).
- Geven richting aan de ontwikkeling van verbeterinitiatieven voor de komende 1-2 jaar.

Deze missies kunnen op verschillende niveaus worden gedefinieerd. Het aantal missies dat binnen organisaties gelijktijdig wordt gerealiseerd verschilt en is bijvoorbeeld afhankelijk van de beschikbare (verander)capaciteit en de prioriteit die wordt gegeven aan de verbetering van de dienstverlening voor deze segmenten.

Inventariseer Voice of the Customer per segment

Om de dienstverleningsmissies te kunnen bepalen en draagvlak te creëren voor de missies (intern, bij burgers en bedrijven en in de politiek) is een beeld nodig van de (actuele) ‘Voice of the Customer’: een weergave van de verwachtingen, voorkeuren en ‘afkeer’ per segment. Dit

Illustratief: Concept toetsingskader Generiek Portaal¹

Om het keuzeproces transparant te maken tussen alternatieve functionele ontwikkelingen van het Generiek Portaal is binnen de Belastingdienst een concept toetsingskader ontwikkeld. Het toetsingskader is als prioriteringskader voor dienstverleningsmissies mogelijk te gedetailleerd maar de onderwerpen die er in benoemd zijn, kunnen wel als basis dienen voor het toetsen van mogelijke missies:

Baten:

- Klantwaarde: mate waarin de ontwikkeling (dienst) bijdraagt aan gemak, eenvoud en de snelheid waarmee men zekerheid krijgt;
- Businesswaarde: fte reductie in o.a. back office, administratie, telefonie, door de foutreductie en een verbetering van het imago van de Belastingdienst;
- Genericeit: de mate waarin een ontwikkeling bijdraagt aan standaardisatie, in de look- en feel, de organisatie en de voorziening.

Kosten:

- Inspanning: inzet van mensen en middelen;
- Doorlooptijd: de tijd die benodigd is om een ontwikkeling volwaardig voort te brengen voor burgers en bedrijven;
- Besturing: hoeveelheid management aandacht die nodig is voor de coördinatie van een ontwikkeling.

¹Keten Interactie, 'Memo toetsingskader Generiek Portaal, versie 0.9', 19 augustus 2019

beeld kan, voor zover dit nog niet is/wordt gedaan, worden onderzocht door middel van focusgroepen met burgers, bedrijven, (maatschappelijke) hulpverleners en intermediairs (bijv. software leveranciers, fiscaal dienstverleners), door middel van contextueel onderzoek of (diepte-)interviews (eventueel ook met of via belangenvertegenwoordigers zoals Ombudsman, MKB NL).

Formuleer dienstverleningsmissies

Formuleer binnen de directies Particulieren, MKB, Toeslagen en GO, in het verlengde van de visie/ambitie en Voice of the Customer per segment, 2-3 aansprekende dienstverleningsmissies waar de Diensten aan zouden kunnen werken. Hierbij geldt een aantal ontwerpprincipes. De missies:

- Zijn gericht op een specifiek segment binnen een doelgroep;
- Stellen waarde die geleverd wordt voor burger of bedrijf centraal;
- Vullen elkaar aan en conflicteren niet met elkaar;
- Zijn ongeveer gelijk in grootte/bijdrage aan de strategie;
- Zijn minimaal relevant voor een periode van één à twee jaar;
- Zijn 'kanaal onafhankelijk': Binnen een missie bestaat vrijheid om te bepalen welk middel/kanaal het meest effectief is voor het bereiken van de missie.

Voorbeelden van dienstverleningsmissies voor bepaalde doelgroepen zouden bijvoorbeeld kunnen zijn:

- Burgers: 'Zo vroeg mogelijk deskundige en persoonlijke

ondersteuning bij zwaar weer';

- Toeslaggerechtigden: 'Help de Toeslaghulpverlener';
- MKB: 'Als ondernemer heb ik en mijn intermediair duidelijk inzicht en overzicht van alle handelingen, alle gegevens en al het berichtenverkeer met de Belastingdienst (via MBD-zakelijk en softwarepakket)';
- GO: 'Als Grote Onderneming heb ik duidelijk overzicht van al mijn berichtenverkeer met de Belastingdienst'.

Toeslagen en de primair procesdirecties Particulieren, MKB en GO selecteren de dienstverleningsmissies die prioriteit verdienen. De eigenaar van de fundamentele transformatie van dienstverlening bewaakt dat de missies:

- Aansluiten bij de visie en ambitie van de Belastingdienst en Toeslagen;
- In lijn zijn met (andere) strategische prioriteiten;
- Onderling qua aard en doelstellingen voldoende afgebakend en wederzijds exclusief zijn;
- Het 'waarom' (onderwerpen) en op hoofdlijnen het 'wat' (de zogenaamde 'Epics') van de geselecteerde dienstverleningsmissies duidelijk zijn;
- Inhoudelijk blijvend worden afgestemd met de overige binnen de Belastingdienst en Toeslagen lopende trajecten voor dienstverlening.

Om te beoordelen of de missies binnen de huidige doelstellingen en het budget passen, moet een toetsingskader worden ontwikkeld op basis waarvan klant- en businesswaarde kunnen worden afgewogen tegen de kosten (zie voorbeeld links ter illustratie).

Illustratief: Missiecanvas

Dienstverleningsmissie 'Zo vroeg mogelijk deskundige en persoonlijke ondersteuning bij zwaar weer'	
Beschrijving missie • ... • ... • ...	Budget
Doelgroep	Doelstellingen
Epics: Mogelijke oplossingsrichtingen • ... • ... • ...	Raakvlakken lopende initiatieven
Benodigde expertise • ... • ... • ...	

Tijdens de fase waarin het werken vanuit dienstverleningsmissies binnen de Belastingdienst en Toeslagen wordt geïntroduceerd, wordt aanbevolen per doelgroep (in dit geval ook te lezen als directie, i.e. Particulieren, MKB, Toeslagen en GO) te starten met één, hooguit twee missies en dit gaandeweg uit te breiden. Het verdient aanbeveling om voor de eerste missies een keuze te maken voor minder complexe missies om snel vertrouwd te kunnen raken met de voorgestelde werkwijze.

In het kader van de toetsing kan het beoogde resultaat van missies specifiek gemaakt worden in termen van (doelstellingen die zijn afgeleid van) de visie en ambitie van de Belastingdienst en Toeslagen ten aanzien van dienstverlening (denk aan: bepaalde (klant)tevredenheidsscores, bijvoorbeeld de 'Customer Effort Score' (CES) of een 'first time fix' doelstelling). Andersom kan vanuit het perspectief van de geselecteerde missies worden beoordeeld of de visie en ambitie voldoende worden afgedekt.

Formuleer een duidelijke opdracht per dienstverleningsmissie

Per dienstverleningsmissie dient een duidelijke opdracht te worden geformuleerd in de vorm van een 'missiecanvas' (zie nevenstaand voorbeeld ter illustratie). Het missiecanvas vormt een compacte 'overeenkomst' tussen de opdrachtgever en het team dat met de missie aan de slag gaat. De primair procesdirecties stellen het

missiecanvas op, waarna de eigenaar van de fundamentele transformatie van de dienstverlening het valideert.

2. Stel multidisciplinaire teams samen voor de realisatie van de dienstverleningsmissies en realiseer deze via een agile werkwijze

Dienstverleningsmissies worden in multidisciplinaire teams en op basis een iteratieve (agile) werkwijze gerealiseerd. Er wordt gewerkt in sprints waarin teams hun oplossingen na elke sprint toetsen met (vertegenwoordigers van) gebruikers waarna feedback wordt verwerkt in de volgende iteratie. Zo wordt in korte tijdspannen (van 2-4 weken) steeds een zichtbaar resultaat opgeleverd voor burgers, bedrijven en intermediairs, en wordt doorlopend getoetst of met de ontwikkelde oplossingen de beoogde waarde wordt geleverd aan deze groepen.

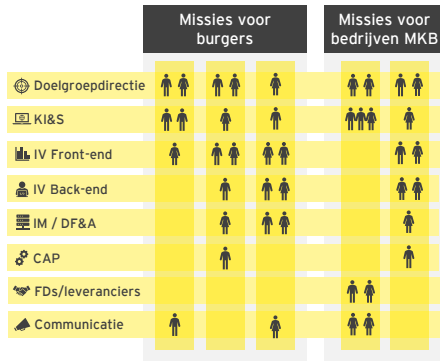
Stel multidisciplinaire teams samen

Stel, op basis van de in het missiecanvas gedefinieerde expertise en vaardigheden, multidisciplinaire missieteams samen die verantwoordelijk worden voor de realisatie van de verschillende missies. Dergelijke teams zijn 'zelf-organiserend' (niet: zelfsturend) en bestaan in de regel uit 7-9 (fulltime) teamleden die:

- Samen in staat zijn autonoom oplossingen die volgen uit de missie vorm te geven en end-to-end te realiseren;

Illustratief: Multidisciplinaire teams

Een '360 graden' multidisciplinair team dat aan dienstverleningsmissies werkt, omvat alle competenties bevat om zelfstandig oplossingen te ontwerpen en ontwikkelen, vanuit de Voice of the Customer, waar nodig met de consultatie van experts. In deze teams heeft iedereen hetzelfde doel en dezelfde focus en dezelfde prioriteiten.



- Allen over het benodigde 'T-profiel' voor de missie beschikken. Dit houdt in dat zij zowel over de benodigde specialisatie (gaan) beschikken als een basiskennis hebben/ontwikkelen van het vakgebied van de overige teamleden. Dit zorgt ervoor dat het team kwalitatief hoogwaardige oplossingen kan leveren op een flexibele manier. Het stelt teamleden in staat om de juiste expertise in te brengen en zich te verplaatsen in het perspectief van de ander, zodat in gezamenlijkheid de beste oplossing kan worden gezocht voor het leveren van de gewenste toegevoegde waarde. Daarnaast kunnen teamleden elkaar waarnemen bij tijdelijke afwezigheid;
- Allen 80% van hun tijd besteden aan de missie/het fundament; de andere 20% van hun tijd besteden zij aan het bijwerken van hun expertise.

Zolang een missie 'live' is, is een aantal kernteamleden/rollen vast onderdeel van het team, waaronder in elk geval altijd een Product Owner, Scrum Master en Business Analyst. Maar bijvoorbeeld ook een UX designer of redacteur.

Daarnaast kent een team wisselende leden die rouleren tussen sprints afhankelijk van wat er op dat moment moet worden gerealiseerd voor de missie (bijvoorbeeld front- en back-end developers, data experts of content experts.) Het team maakt waar nodig gebruik van experts (SME's) die geen onderdeel zijn van het team maar waarvan de benodigde betrokkenheid zo vroeg mogelijk van tevoren

wordt bepaald en gevraagd. Denk aan Bezwaar en Beroep, Vaktechniek, AVG, UHB, Data security en eventueel andere uitvoeringsorganisaties en/of de kern- en beleidsdepartementen.

'De missie is de baas': De missie voor burgers, bedrijven en intermediairs zijn volledig richtinggevend voor de verbeteringen en innovaties die worden ontwikkeld. Maar missieteams zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van het 'hoe' van de missie. Zij krijgen de middelen en beslissingsbevoegdheid om daadkrachtig en kortcyclisch te kunnen werken aan het realiseren van de missie.

Benodigde capaciteit voor de missies wordt vooraf en voor langere tijd vastgezet

De medewerkers die deel uitmaken van het kernteam worden voor langere tijd toegewezen aan de missie en in principe fulltime beschikbaar gesteld. Voor wisselende leden geldt dit alleen voor kortere periodes (van één of twee sprints). Vaak is al langer van tevoren bekend welke capaciteit er nodig zal zijn bij welke sprint. Dit biedt de mogelijkheid om capaciteit altijd één sprint (ca een maand) vooruit te plannen.

Missies kunnen alleen op deze wijze worden gerealiseerd als niet alleen de nodige capaciteit in de business maar óók de benodigde (ontwikkel)capaciteit vanuit directie IV per (half)jaar vast wordt toegewezen aan een missie en niet tussentijds aan de teams kan worden onttrokken.

Illustratief: User stories

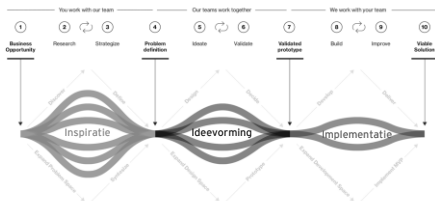
User Stories kunnen bijvoorbeeld zijn:

“Als toeslaggerechtigde wil ik de beoordelingscriteria zien en kunnen toepassen, zodat ik zelf kan beoordelen of ik recht heb op toeslag en wat mijn toeslag zal worden.”

“Als burger wil ik dat de behandelaar al mijn vorige contactmomenten met de Belastingdienst kan inzien, zodat ik niks opnieuw hoeft te vertellen.”

“Als ZZP'er wil ik graag weten wat de Belastingdienst van mij verwacht als ik wil stoppen met ondernemen, zodat ik niet tegen problemen aanloop.”

Design thinking methode¹



¹ EY VODW

² Deze User Stories gaan niet alleen over oplossingen die IV voorzieningen vragen, maar kunnen bijvoorbeeld ook gaan over de verduidelijking van informatie voor de doelgroep, de manier waarop deze te woord wordt gestaan of betere banden met/verwijzing naar hulpinstanties

Voor de wisselende leden wordt één sprint vooruit gepland welke capaciteit er nodig zal zijn zodat dit kan worden afgestemd met directie IV en de ketenmanagers. In handelingsperspectief 1.4 wordt dieper op het belang van (meer) stabiele middelenaanwending ingegaan.

Hanteer een agile werkwijze

Missies worden in korte stappen 'iteratief' (i.e. via een agile werkwijze) gerealiseerd waarbij de 'Voice of the Customer' van de missiedoelgroep leidend is. Het realiseren van dienstverleningsmissies verloopt in een aantal stappen:

Vertaal 'Voice of the Customer' naar Product Backlog met behulp van Design Thinking

Design Thinking bestaat uit drie fasen: Inspiratie, Ideevorming en Implementatie:

- Inspiratie: Op basis van de geïnventariseerde verwachtingen, voorkeuren en 'afkeer' van de doelgroep ('Voice of the Customer', zie 1.3-1) wordt de 'customer journey' in kaart gebracht. Dit is een weergave van de ervaringen die de doelgroep opdoet als zij zaken doet met de Belastingdienst of Toeslagen, waarbij is weergegeven hoe tevreden zij zijn over de dienstverlening per stap en welke knelpunten er zijn.
- Ideevorming: Op basis van deze customer journey kunnen verbeterideeën worden bedacht (bijvoorbeeld met behulp van 'empathy mapping', een 'Design Studio' of 'snelle prototypes').
- Deze ideeën worden getest/gevalideerd met de doelgroep, en vormen de basis voor de 'Product

Backlog' met 'User Stories' (zie voorbeeld links). Alle User Stories samen beschrijven het werk waarmee de 'Epics' en uiteindelijk het doel van de missie kunnen worden gerealiseerd.²

- Implementatie: Tot slot gaat het missieteam aan de slag met de realisatie van de User Stories (zie onderstaand).

Werk kortcyclisch aan realisatie van tastbaar resultaat voor burgers, bedrijven en intermediairs

De missieteams werken door het realiseren van de User Stories in korte sprints (van 2-4 weken) telkens aan een tastbaar resultaat. Elk resultaat is 'incrementeel' (bouwt voort op het voorgaande resultaat). Resultaten worden getest met eindgebruikers (burgers, bedrijven en intermediairs) en andere belanghebbenden tijdens de sprint review. Op basis van deze periodieke feedback kan de oplossing steeds verder worden geoptimaliseerd. Wanneer mogelijk worden 'incrementen' daadwerkelijk 'live' gezet voor gebruikers. Zo wordt direct waarde geleverd voor de doelgroep zonder dat eerst een lang traject moet worden doorlopen.

Zorg voor regelmatige afstemming over Epics tussen de doelgroepen

De eigenaar van (de transformatie van de) dienstverlening beheert samen met de verantwoordelijken van de doelgroepen de totale backlog met Epics van alle missies (die eerder zijn geformuleerd in het missiecanvas van elke missie). De teams gaan over het 'hoe' (User Stories en Features).

Agile sprintcyclus

Retrospective

Het team kijkt na iedere sprint terug op het proces, de samenwerking en beschikbare tools en ondersteuning om zo steeds haar effectiviteit te vergroten

Sprint planning

Het team bepaalt de hoeveelheid werk die zij verwacht te kunnen verrichten de komende sprint, kiest een passende hoeveelheid werkzaamheden van de top van de backlog en bepaalt hoe zij deze items tijdens de volgende sprint gaan realiseren.



Backlog

De backlog is een geprioriteerde wensenlijst voor de vervulling van de missie of het bouwblok. De backlog helpt om ideeën op te breken in meer behapbare activiteiten zodat deze in een korte tijdsperiode gerealiseerd kunnen worden. Na iedere sprint pakt het team een volgend 'werkpakket' van de backlog en begint aan de nieuwe sprint.

Sprint review

Aan het eind van iedere sprint wordt het opgeleverde resultaat gereviewd door de belangrijkste stakeholders, waaronder de gebruiker (burgers/bedrijven/intermediairs). Hun feedback wordt meegenomen in de volgende sprint.

Sprints duren twee tot vier weken, waarin het team werkt aan het opleveren van een werkend en 'af' resultaat. De scrum master zorgt ervoor dat het team de juiste focus behoudt en heeft wat het nodig heeft om het doel voor de sprint te behalen.

Sprint

Er dient periodiek afstemming plaats te vinden over de Epic backlog en waar nodig op User Story niveau tussen de missieteams (eventueel in de vorm van een kwartaalplanning) en met eventuele (plannen voor) andere lopende trajecten. Dit is de taak van 'de verantwoordelijken' van de doelgroepen met hulp van de Product Owners van elk missieteam.

Aanvullend: Toepassing Voice of the Customer en Design Thinking buiten dienstverleningsmissies

De eerder beschreven methodes voor het uitvragen van de 'Voice of the Customer' en het toepassen van Design Thinking zijn ook geschikt voor projecten met een 'traditionele (niet agile) werkwijze'. Er wordt geadviseerd deze altijd toe te passen als uitgangspunt voor vernieuwing, nog voordat trajecten worden vormgegeven of geïnitieerd. Dit zorgt dat de 'stem' van burgers en bedrijven daadwerkelijk de basis wordt voor de (vernieuwing van de) dienstverlening en elk traject.

Tot besluit: Vervul overige voorwaarden om succesvol vanuit dienstverleningsmissies te kunnen werken

Om succesvol vanuit de dienstverleningsmissies te kunnen opereren en met de beschreven werkwijze ook echt doeltreffend en wendbaar te zijn, dient een aantal voorwaarden te worden vervuld (in willekeurige volgorde):

1. Organiseer de afstemming tussen de dienstverleningsmissies en de ontwikkeling van gestandaardiseerde componenten die voor de realisatie van verschillende missies kunnen worden

gebruikt;

2. Vervul voorwaarden voor (geleidelijke) invoer dienstverleningsmissies;
3. Organiseer de afstemming tussen de dienstverleningsmissies en de reguliere planning & control cyclus;
4. Maak duidelijke (en expliciete) keuzes over de prioriteit die de dienstverleningsmissies verkrijgen ten opzichte van activiteiten en organiseer de afstemming tussen de dienstverleningsmissies en de wijze waarop binnen de Belastingdienst en Toeslagen middelen worden gealloceerd (bijvoorbeeld via het portfolioproces).

De eerste twee punten worden hieronder toegelicht, op het derde en vierde punt wordt in het volgende handelingsperspectief (1.4) dieper ingegaan.

(1) Organiseer de afstemming tussen de dienstverleningsmissies en de ontwikkeling van gestandaardiseerde componenten die voor de realisatie van verschillende missies kunnen worden gebruikt

Als dienstverleningsmissies zijn bepaald, kan worden vastgesteld welke gestandaardiseerde componenten (binnen de Belastingdienst en Toeslagen is in dit verband de term 'bouwblokken' gangbaar) kunnen worden gebruikt of nog nodig zijn voor het helpen realiseren van de missie.

Geleidelijk werken vanuit dienstverleningsmissies



Bij gestandaardiseerde componenten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bepaalde software of data oplossingen die functionaliteit bieden die voor verschillende doelgroepen en missies kunnen worden gebruikt, zoals een Generiek Portaal, een betaaloplossing als iDeal of een uploadfunctie voor bewijsmateriaal.

Hoewel deze componenten niet vanuit een 'dienstverleningsmissie' voor burgers, bedrijven of intermediairs worden gerealiseerd, zou het prioriteren hiervan op termijn wel vanuit de definitie en prioritering van missies kunnen worden gedreven. Andersom geldt natuurlijk ook dat het (nog) niet beschikbaar (kunnen) zijn van een bepaald component een rol kan spelen in de prioritering van de backlog van de missies.

Een uitdaging hierbij is dat het ontwerpen en ontwikkelen van bouwblokken over het algemeen een wat langere doorlooptijd kent met als risico dat tussentijdse her-prioriteringen de stabiliteit van het ontwikkelproces ondermijnen. Om de missies op basis van de juiste voorzieningen te kunnen realiseren en toekomstige wendbaarheid van de dienstverlening beter te kunnen garanderen, moet aan realisatie van deze bouwblokken, net als de missies, voldoende prioriteit worden gegeven (zie ook handelingsperspectief 1.4).

Ook voor deze componenten geldt dat deze idealiter in kleine stappen (van fundamenteel naar specifiek) worden gerealiseerd, in doelgroepen worden getest en

kortcyclisch 'live worden gezet' voor gebruik. Voor een portaalfunctionaliteit eerst bijvoorbeeld 'inloggen en inzicht in persoonlijke gegevens', dan 'wijzigingen in persoonlijke gegevens' mogelijk maken, dan bijvoorbeeld 'overzicht ontvangen correspondentie' etc.

(2) Vervul voorwaarden voor (geleidelijke) invoer dienstverleningsmissies

De Implementatie van de werkwijze die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit 'dienstverleningsmissies' dient zeer geleidelijk te zijn. In de eerste fase van de transformatie wordt slechts een beperkt aantal missies uitgevoerd en lopen activiteiten die al in gang waren gezet zoveel mogelijk parallel door. Geleidelijk kan het werken vanuit dienstverleningsmissies verder worden uitgebouwd, na verloop van de tijd zullen (ook) de meeste (nu lopende) verbetertrajecten met betrekking tot de dienstverlening vanuit dienstverleningsmissies worden gerealiseerd. Concreet stellen de onderzoekers de volgende uitgangspunten voor:

- Aanvankelijk (eerste 6-9 maanden) één 'eenvoudige' missie per directie die verantwoordelijk is voor het bedienen van een doelgroep (P, MKB, T, GO);
- De eerste missies worden bemenst met 'front runners': medewerkers kunnen zich aanmelden voor de teams. Op deze manier hebben teamleden de juiste 'mindset' om de missie te laten slagen. De teamleden die het best staan zijn de eerste dienstverleningsmissies vorm te geven worden hiervoor geselecteerd;

- Teams dienen goed te worden begeleid in het zich eigen maken van de werkwijze (training en eventueel opstarten onder begeleiding van een agile coach) en realiseren van de eerste missies;
- Prioriteit, budget en mandaat per team moeten bij aanvang van de realisatie zijn geregeld. Hetzelfde geldt voor de relatie met burgers, bedrijven, intermediairs te betrekken voor review en testen;
- De verantwoordelijke directeur vanuit de Primair Procestdirectie is in de opstartfase idealiter bij elke sprint review aanwezig;
- Als de eerste dienstverleningsmissies succesvol lopen en de eerste resultaten hebben geboekt, kunnen de volgende missies worden gekozen en opgestart: Na ca. 1,5 jaar zijn per directie die verantwoordelijk is voor het bedienen van een doelgroep tweede en soms ook derde dienstverleningsmissieteams gestart. Er is dan ook uitgewerkt hoe nog lopende vernieuwingen de komende jaren eventueel worden in gefaseerd in dienstverleningsmissie-trajecten;
- Na ca. 3 jaar worden alle *nieuwe* verbeteringen in dienstverlening vormgegeven en uitgevoerd vanuit dienstverleningsmissies, en in samenwerking met burgers, bedrijven en intermediairs;
- Na ca. 5 jaar worden alle verbeteringen in dienstverlening worden vormgegeven en uitgevoerd vanuit dienstverleningsmissies, en in samenwerking met burgers, bedrijven en intermediairs.

Slotopmerking:

Bij IV' wordt al langer op een agile wijze gewerkt aan projecten. Alle agile 'artifecten' zijn hierin terug te zien. Handlingsperspectief 1.3 stelt voor om naast het agile werken bij IV' meer multidisciplinair (met teams waarin andere bedrijfssonderdelen een vaste plaats innemen), door de doelgroep directies gedreven en geheel vanuit perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs ('voice of the customer') oplossingen te ontwerpen en te realiseren binnen de kaders van een 'dienstverleningsmissie' voor een specifieke doelgroep.

De werkwijze die binnen IV' thans wordt gevolgd voor de (parallele) ontwikkeling van bouwblokken die hiervoor als basis dienen sluit hier goed op aan.

Organiseer een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de executie

Inleiding

Uit de knelpuntenanalyse van dit onderzoek bleek dat er op talloze plaatsen binnen de Belastingdienst en Toeslagen kleine en grote initiatieven lopen of in voorbereiding zijn die direct of indirect een positieve bijdrage (kunnen gaan) leveren aan de kwaliteit van dienstverlening.

Het is echter erg moeilijk om zicht te verkrijgen op de status, tijdslijnen en samenhang van deze initiatieven waardoor het moeilijk wordt ze beheerst en tijdig tot een goed einde te brengen. De ambities voor betere dienstverlening (bijvoorbeeld gedefinieerd in de ontwikkelopgaven in de interactiestrategie) zijn niet vertaald in een integrale, coherent(e) routekaart en/of realisatieplan met duidelijke Belastingdienst brede mijlpalen waarop goed kan worden gestuurd. Het is nauwelijks te beoordelen welke afhankelijkheden er zijn, of initiatieven in de juiste volgorde (geprioriteerd) worden uitgevoerd, of er initiatieven ontbreken en wat het kritieke pad is om de doelstellingen te realiseren.

Het sturen op verbetering van dienstverlening wordt verder bemoeilijkt doordat nog niet op eenduidige doelstellingen en KPI's voor dienstverlening wordt gestuurd (zie handelingsperspectief 1.2) en goede, reguliere rapportages over de voortgang van

verbeterinitiatieven als de Ontwikkelopgaven (uit de Interactiestrategie) en het Visitekaartje ontbreken.

Naast het ontbreken van een samenhangende routekaart en stuurinformatie schiet de sturing op verbetering van dienstverlening tot slot tekort doordat de capaciteit, ruimte en/of prioriteit om daadwerkelijk vernieuwing te realiseren beperkt is en er vaak fricties in projecten ontstaan doordat afhankelijkheden tussen afdelingen en ketens bestaan maar de prioriteiten niet zijn gesynchroniseerd. Verbeteringen in dienstverlening vereisen dikwijls simultane ingrepen in/door meer dan één keten tegelijk. Het tempo dat kan worden gerealiseerd, is nu zo hoog als de 'zwakste schakel' of 'drukst bezette keten' aankan.

Uit onderzoek in 2019 naar de werking van het portfolioproces bleek onder meer dat het in het portfolioproces ontbreekt aan meerjarige, integrale planningen en dat er daarnaast een beperkte prioritering op basis van financiële, kwalitatieve en kwantitatieve wegingscriteria is. Ook komt het voor dat vernieuwingsprojecten vertraging oplopen doordat onverwacht de prioriteiten in de voortbrenging veranderen, bijvoorbeeld als nieuwe wet- en regelgeving in systemen moet worden doorgevoerd.¹

¹ KPMG, 'Eindrapportage Onderzoek IV-portfolio Belastingdienst', 3 december 2019

In de huidige inrichting van de topstructuur is veel overleg en afstemming nodig om draagvlak en consensus te bereiken over het vaststellen en vasthouden van prioriteiten en ervoor te zorgen dat plannen binnen de gestelde tijd worden gerealiseerd. Duidelijker eigenaarschap (1.1) en een scherpere visie en ambitie (1.2) zullen er toe bijdragen hierin verbetering te realiseren, maar op zichzelf is dat nog niet voldoende.

Er moet een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de fundamentele transformatie van dienstverlening worden ingeregeld en een aantal voorwaarden worden vervuld om dat te laten slagen.

In het vervolg van deze paragraaf worden in dit kader de volgende handelingsperspectieven uitgewerkt:

1. Scherp de doelstellingen en op te leveren resultaten van initiatieven waar nodig nog aan en werk een integrale routekaart uit;
2. Regel een helder, kortcyclisch managementproces voor de transformatie in de lijn;
3. Verbeter de stabiliteit van de middelenaanwending;
4. Verbeter de management -en stuurinformatie en vergroot de rol en beschikbaarheid van feedback van burgers, bedrijven en intermediairs.

1. Scherp de doelstellingen en op te leveren resultaten van initiatieven waar nodig nog aan en werk een integrale routekaart uit

Waar dit niet al is gebeurd dienen van de lopende

initiatieven de doelstellingen, mijlpalen en tijdslijnen voor de realisatie expliciet te worden gemaakt. Initiatieven vanuit de ontwikkelopgaven (Interactiestrategie) en Visitekaartje hebben baat bij een meer heldere planning voor de realisatie waarbij doelstellingen en mijlpalen meetbaar, voldoende uitdagend maar wel realistisch moeten zijn.

Tegen het licht van de aangescherpte visie/ambitie (handelingsperspectief 1.2) dienen prioriteiten in bestaande plannen/initiatieven te worden gevalideerd en zo nodig aangescherpt. Op basis daarvan kan de routekaart (waarvoor deze rapportage een aanzet biedt) worden aangescherpt en kunnen de verwachte tijdslijnen en activiteiten van de initiatieven voor de verbetering van de dienstverlening waar nodig op elkaar worden afgestemd. Dit is bijvoorbeeld van belang als ontwikkelingen aan de 'voorkant' van de organisatie (bijvoorbeeld het inrichten van een kanaal of het digitaliseren van een formulier) afhankelijk zijn van ontwikkelingen aan de achterkant (bijvoorbeeld het verbeteren van data management, het ontwikkelen van generieke componenten/bouwblokken).

Bij het aanscherpen van de doelen en de routekaart is 'realisme' een sleutelbegrip en dient duidelijk te zijn welke zaken (strategisch) prioriteit vragen en welke zaken gegeven de (beperkte) verandercapaciteit moeten worden uitgesteld of afgesteld. In sommige gevallen zal dit betekenen dat afdelingen en mensen hun eigen projecten (tijdelijk) moeten loslaten 'for the greater good'.

De dienstverleningsmissie-teams werken vanuit een heldere 'backlog'. Geleidelijk aan komen daarin idealiter ook de activiteiten van de (nu al) geplande/ lopende initiatieven te staan.

2. Regel een helder, kortcyclisch managementproces voor de transformatie in de lijn

De (gedelegeerd) eigenaar van de transformatie van dienstverlening dient kortcyclische bewaking en bijsturing van de (transformatie van de) dienstverlening in te regelen en voor te zitten. Hierin is sturing belangrijker dan verantwoording. Voortgang op de realisatie van de doelen van de fundamentele transformatie van de dienstverlening zou bijvoorbeeld maandelijks of tweemaandelijks ook in de ambtelijke sturingsdriehoek moeten worden geagendeerd.

Op basis van de routekaart en onderliggende doelen, mijlpalen en initiatieven dient de operatie aan de eigenaar van de transformatie frequent (bijvoorbeeld maandelijks) over voortgang te rapporteren. Op basis van 'Plan Do Check Act' (PDCA) worden correctieve maatregelen gedefinieerd en geïnitieerd als er afwijkingen zijn ten opzichte van het plan. In uitzonderingsgevallen leidt de PDCA-cyclus tot een aanpassing van de focus/prioriteiten voor de executie en/of aanpassing van een plan of de routekaart.

De Concerndirectie Control en Financiën (C&F) ondersteunt de sturing en verantwoording van de organisatie en werkt vanuit een jaarlijkse 'planning en

control cyclus'. Deze cyclus is onderdeel van de departementale cyclus van Financiën en rijksbegrotingscyclus, welke van origine uitgaan van duidelijk gedefinieerde plannen, met een vooraf vastgestelde uitkomst (die wel of niet wordt behaald) en einddatum (er wordt gepland per begrotingsjaar). De opdracht aan C&F is, onder andere, om vast te stellen of de gestelde (financiële) doelen wel of niet worden gerealiseerd.

De teams die aan dienstverleningsmissies werken (en enkele andere teams) werken volgens de principes van agile. Het 'agile' realiseren van verbetering in een omgeving/organisatie die de facto meer gewend is in langere cycli ('waterfall') te werken vanuit vastomlijnde plannen is zeker niet onverenigbaar. Om goed zicht te houden op de voortgang en zo nodig bij te kunnen sturen geldt een aantal handvatten.

De missieteams kennen een duidelijke ambitie voor het verbeteren van de dienstverlening. Kenmerkend aan agile voortbrengingsprocessen is weliswaar dat op voorhand niet in detail wordt vastgesteld wat de vorm en inhoud van de oplossing is die zal worden gerealiseerd, dit betekent echter niet dat het initiatieven zijn die een open einde kennen en waarvoor een blanco cheque moet worden uitgeschreven. Er wordt ook niet voortgebracht zonder doel, plan of meetbare KPI's.

Uitvoerende teams hebben echter een grotere vrijheid in het bepalen van de wijze waarop een doel wordt gerealiseerd en resultaten kunnen in kleinere stappen, 'iteratief', worden opgeleverd en getest wat juist voor verbetering van dienstverlening vaak te verkiezen is boven grote, meerjarige initiatieven. Centraal in de activiteitenplanning staat de (doorlopend, op basis van feedback veranderende) 'backlog', die is gericht op het leveren van een bepaalde klant- en/of businesswaarde.

Om een goede afstemming te borgen tussen de realisatie van de dienstverleningsmissies en de daarin beoogde doelen en de reguliere planning & control cyclus moet een helder proces worden afgesproken. De onderzoekers stellen hiervoor de volgende uitgangspunten voor:

- Doelen zijn idealiter zo stabiel mogelijk maar kunnen in de reguliere jaarplanning worden bepaald of, voor meerjarige doelen, eventueel worden herbevestigd;
- (Ook) voor dienstverleningsmissies worden businesscases opgesteld. De eerder benoemde criteria (klantwaarde, businesswaarde, investering) en het 'canvas' kunnen hiervoor de basis vormen. In andere organisaties is het niet ongebruikelijk dat een (parttime) controller aan het uitvoerende missieteam wordt toegevoegd om realisatie van de doelen te volgen/borgen;
- Per kwartaal of per vier maanden (de Belastingdienst kent een cyclus gebaseerd op viermaandsrapportages) kan een review worden gedaan op de 'backlog' en worden vastgesteld hoe de voortgang van de

missieteams is en welke afhankelijkheden er bestaan waarop moet worden (bij)gestuurd (dit viermaandelijks proces naar analogie van de 'Quarterly Business Reviews' (QBR's) beschreven in de theorie rond agile);

- Tussentijds (bijvoorbeeld tweewekelijks of maandelijks) kan een bilaterale afstemming tussen de team leads van de missieteams en de betrokkene vanuit C&F worden gepland om af te stemmen over voortgang en eventuele issues daarin.

In aanvulling op deze handvatten om het managementproces in te regelen, zien de onderzoekers nog de volgende succesfactoren:

- Bewaak dat de (high-level) doelstellingen en plannen voor de dienstverleningsmissies in lijn zijn met de missie/visie voor dienstverlening en zijn afgestemd met alle andere (relevante) projecten/planningen binnen de organisatie (ingebod in de voorgestelde werkwijze, zie handelingsperspectief 1.3);
- Bepaal duidelijk waar de missieteams wel én niet aan gaan werken - wat wordt er belegd binnen de 'Plan Do Check Act' (idealiter: projecten/programma's waar al een duidelijk idee voor ligt met een vaste tijdslijn - meer 'middelgestuurd') en wat bij de missieteams (idealiter behoeften die nog niet een heel gedetailleerde uitwerking kennen - meer 'behoeftengestuurd').

- Maak duidelijke afspraken over de beschikbare middelen en kaders waarbinnen de missieteams moeten (kunnen) functioneren. Denk hierbij aan afspraken over inkoop, mandaat, budget, IV capaciteit etc. (zie het punt 'Verbeter de stabiliteit van de middelenaanwending' hierna).

Voor de teams die (bijvoorbeeld vanuit de dienstverleningsmissies) 'agile' werken, is het belangrijkste om in de praktijk ervaring op te doen met de agile werkwijze binnen een omgeving die daaraan nog niet gewend is. Grote, complexe organisaties slagen er in hiermee gaandeweg succesvoller te zijn waarbij het geleidelijk leren werken vanuit een andere oriëntatie door hiermee ervaring op te doen zo mogelijk belangrijker is dan de 'techniek' er achter.

Zeker gedurende de eerste fase van de transformatie speelt het transformatiebureau (zie handelingsperspectief 1.2) een centrale rol in het opzetten en inregelen van het managementproces voor de transformatie van de dienstverlening. De eigenaar van de dienstverlening, het transformatiebureau dragen in samenwerking met C&F zorg voor een versnelling van de besluitvorming die nodig kan zijn voor het bewaken van de prioriteiten en/of bijsturing van de executie.

3. Verbeter de stabiliteit van de middelenaanwending
Alle initiatieven om binnen de Belastingdienst en Toeslagen zaken te veranderen concurreren met elkaar

om budget en mankracht van zowel 'de business' als IV en dus om prioriteit.

Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat de wijze waarop de prioritering plaatsvindt (en de frequentie waarin herprioriteringen optreden) verbetering van dienstverlening regelmatig in de weg staan. De capaciteit, ruimte en/of prioriteit om daadwerkelijk vernieuwing te realiseren zijn beperkt en er ontstaan vaak fricties in projecten doordat afhankelijkheden tussen afdelingen en ketens bestaan maar de prioriteiten niet zijn gesynchroniseerd.

Het portfolioproces wordt uitgevoerd aan de ketentafels van de business waar de prioriteiten in de businessportfolio en de ICT-onderdelen daarbinnen worden bepaald. Naar aanleiding van de doorlichting van het portfolioproces (door KPMG) in 2019 wordt een aantal verbeteringen in het portfolioproces gerealiseerd. Onder meer wordt gewerkt aan een gezondere balans in het portfolio tussen de verschillende portfoliocategorieën, zoals de tussen onderhoud en vernieuwing. Daarnaast worden de lijn- en ketensturing verbeterd door helder onderscheid te maken in de prioritering op de verschillende bestuurlijke niveaus. Hierdoor krijgen de ketens hun uitvoeringsmandaat. Een (inmiddels opgerichte) nieuwe afdeling Concern portfolio- en projectmanagement moet het inzicht in het gehele portfolio versterken.¹

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland - bijlage 2: ICT Verbeterprogramma', 14 september 2020

Goed voorbeeld: Leren sturen op klantcentrische dienstverlening

“Het denken vanuit de klant stimuleren we door het prominent te positioneren in ons sturingssysteem. Soms maar 5 minuten, maar aan het begin van elke meeting laat ik ons dashboard zien: Klanttevredenheid, CES-score, klantcontacten, etc. We kijken naar de cijfers en bespreken wat deze laten zien. Stapje voor stapje vergroten we ons bewustzijn en ons lerend vermogen. We beginnen nooit met een agenda maar altijd met het dashboard. Je moet focus krijgen en dit is de enige manier”

(CMO internationale financieel dienstverlener, geïnterviewd in het kader van dit onderzoek)

Als fundamentele transformatie van de dienstverlening als strategische topprioriteit voor de Belastingdienst en Toeslagen wordt onderschreven dient voor belangrijke onderdelen ervan meerjarig ontwikkelcapaciteit over ketens heen (bijvoorbeeld middenketens en de ketens Interactie en Gegevens) te worden gepland en vastgelegd.

Prioriteiten qua inhoud en proces moeten zo gesynchroniseerd worden dat projecten binnen de gestelde tijd tot een goed einde kunnen worden gebracht.

In het kader van het handelingsperspectief ‘dienstverleningsmissies’ (1.3) werd het belang van meerjarige stabiliteit in teams en middelen benadrukt. De missieteams moeten uit kunnen gaan van een bepaalde verandercapaciteit (mensen uit de business, IV) en het mandaat krijgen om veranderingen door te voeren. De leden van de (kern)teams die aan specifieke dienstverleningsmissies werken, moeten voor langere tijd (1-2 jaar) worden vrijgemaakt en onder (tijdelijke) regie worden gebracht van de directie die verantwoordelijk is voor de doelgroep (Particulieren, Toeslagen, MKB, GO) waarop de dienstverleningsmissie betrekking heeft. Hetzelfde geldt voor andere zaken die een sleutelrol spelen in de fundamentele transformatie (zoals het versterken van data governance/data management, zie handelingsperspectief 1.6).

Om de overdaad aan afstemmingsoverleggen te beperken dienen de verantwoordelijken voor de belangrijkste initiatieven het mandaat en de middelen te hebben om

initiatieven binnen een bepaalde tijd te realiseren zonder dat steeds opnieuw afstemming nodig is en prioriteiten aan verandering onderhevig zijn. In voorkomende gevallen zal de eigenaar van de transformatie van de dienstverlening dienen in te springen om zo nodig knopen door te hakken die teams in staat stellen de ‘ogen op de bal’ te kunnen houden.

Dit onderzoek richt zich op de fundamentele transformatie van de dienstverlening en de routekaart om deze te realiseren. Naast verbetering van de dienstverlening staan de Belastingdienst en Toeslagen ook voor andere uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van gegevensbescherming, vernieuwing en verduurzaming van het ICT-landschap, de implementatie van (nieuwe) wet -en regelgeving in het toezicht, de interne beheersing, en leiderschap en cultuur. Binnen de beschikbare capaciteit en middelen zijn zorgvuldige, integrale afwegingen vereist ten aanzien van onderwerpen, prioriteiten, diepgang en tempo, conform de regels van het portfoliomanagement zoals in dit onderzoek wordt beschreven. Dit geldt zowel voor dienstverlening in het algemeen als voor de keuzes van de projecten ter verbetering van de dienstverlening. Zaken niet doen, minder, anders of later doen is hierbij ook een keuze, waarbij ‘zaken niet (meer) doen’ gezien de volle portfolio waarschijnlijk noodzakelijk zal zijn om ruimte voor vernieuwing te creëren en plannen om de dienstverlening te transformeren te kunnen implementeren.

4. Verbeter de management - en stuurinformatie en vergroot de rol en beschikbaarheid van feedback van burgers, bedrijven en intermediairs

Het bewaken en bijsturen van de fundamentele transformatie van de dienstverlening vraagt adequate management en stuurinformatie. Ten eerste is goede informatie over de status (voortgang, knelpunten) van lopende initiatieven nodig, ten tweede informatie over de kwaliteit van dienstverlening zelf.

Tijdens de knelpuntenanalyse van dit onderzoek bleek actuele informatie over de status (voortgang, knelpunten) van lopende initiatieven (bijvoorbeeld de 'ontwikkelopgaven in de interactiestrategie') moeilijk te ontsluiten. Om de fundamentele transformatie van de dienstverlening te kunnen volgen zou statusinformatie door de verantwoordelijken van initiatieven in een vast ritme (bijvoorbeeld maandelijks) via een gestandaardiseerd (maar eenvoudig) format moeten worden gedeeld. Het transformatiebureau kan (gedurende de eerste fase van de transformatie) het proces van verzamelen en consolideren van statusinformatie van lopende initiatieven ondersteunen.

De executie en prioriteitsstelling dienen zoveel mogelijk datagedreven te worden gestuurd. In handelingsperspectief 1.2 (visie/ambitie) werd aanbevolen de (door de Belastingdienst nog te formuleren) ambitie te vertalen naar een beperkt aantal (3-5) kerndoelstellingen en een even groot (of in ieder geval beperkt) aantal meetbare prestatie indicatoren ('Key Performance Indicators' of kortweg KPI's die afhankelijk zullen zijn van de nog aan te scherpen visie/ambitie en mogelijk al zijn

gedefinieerd in het kader van het initiatief 'herijking KPI's). Deze KPI's vormen (met de eveneens besproken nulmeting) de hoeksteen in de managementinformatie over (de impact van de transformatie) op de kwaliteit van dienstverlening.

Voor het bewaken van de strategische prioriteiten voor de dienstverlening, is het aan te bevelen een 'dashboard' te introduceren dat laat zien hoe (over tijd) wordt gescoord op de gestelde KPI's. Dit dashboard biedt de basis voor dialoog over en sturing op de (vernieuwing van de) dienstverlening, zowel binnen de Belastingdienst en Toeslagen als binnen de ambtelijke sturingsdriehoek. Een dergelijk overleg op basis van dit dashboard helpt het bestuur om (gedragen, gezamenlijke) keuzes te maken voor nieuwe en/of lopende trajecten en dienstverleningsmissies (zie handelingsperspectief 1.3), maar ook om meer gecontroleerd (voornemens voor) regels en beleid vorm te geven (zie ook handelingsperspectief 3.1).

Succesvolle dienstverleners laten geen kans voorbij gaan feedback te vragen en zo inzicht te verwerven in wat er beter kan. Op basis van de knelpuntenanalyse van dit onderzoek werd geconcludeerd dat ook de Belastingdienst een groot aantal instrumenten kent om de tevredenheid van burgers en bedrijven te volgen, zeker ten aanzien van interactie:

- de doorlopende tevredenheidsmetingen (CKTO) bieden enig inzicht in de mogelijke oorzaken van (on)tevredenheid en concrete informatie over welke verbeteringen gewenst zijn ten aanzien van balie, website en telefonie.

- Op websites, extern en intern wordt gebruikersgedrag gemeten op basis van 'web analytics'. Hiermee wordt onder meer gevolgd waar mensen stokken.
- Generiek Portaal voert standaard een Design & Solution traject uit waarin de behoefte van burgers en bedrijven en de technologische mogelijkheden aan elkaar worden getoetst. Van daaruit wordt oplossingen bedacht.
- Voor online diensten worden interactie ontwerpen getoetst in een 'user experience' (UX) lab door geselecteerde groepen burgers en bedrijven. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor 'auto BPM', 'bezwaar' en 'vorderingenoverzicht'.

Er is een referentie architectuur Monitoring waarin beschreven staat hoe ketens meetpunten in moeten bouwen in hun applicaties zodat er gerapporteerd kan worden over gedrag. Toepassing hiervan gebeurt op de portalen van de Belastingdienst.

Op een aantal kanalen en onderdelen van de Belastingdienst zijn momenteel echter nog geen frequente (tevredenheids)-metingen ingericht, waaronder de portalen, social media, brieven, aangifte-software en de directies MKB, Particulieren en Toeslagen. Vanuit de Fiscale Monitor kunnen gebieden voor verbeteringen weliswaar gesignaleerd worden, maar het benodigde detail voor het opstellen van concrete verbeteringen ontbreekt. Daarnaast wordt de informatie (soms noodgedwongen) alleen jaarlijks verkregen waardoor het niet mogelijk is er voortdurend op te sturen.

Op een aantal punten kan de beschikbaarheid van

(doorlopende) feedback van burgers, bedrijven en intermediairs worden versterkt. Belangrijker is dat er ook duidelijke(r) processen zijn over hoe er op te acteren.

Na iedere vorm van interactie en contact bestaat een kans om feedback te vergaren. Vlak erna is de bereidheid mee te werken het hoogst en de ervaring nog vers wat tot belangrijke inzichten kan leiden. De Belastingdienst en Toeslagen zouden de volgende stappen dienen te doorlopen om de bijdrage van feedback aan de verbetering van de dienstverlening met beleid te vergroten:

- a. Werk een plan uit om de beleving van burgers en bedrijven (waar het kan meer doorlopend) meetbaar te maken en te meten. N.a.v. iedere interactie (vraag, klacht, aangifte, aanvraag, etc.) tussen de Belastingdienst en Toeslagen en een burger/bedrijf kan in principe om een tevredenheidsscore worden gevraagd en de mogelijkheid worden geboden om een toelichting op die score te geven ('Sensing'). In aanvulling hierop zouden (voor burgers jaarlijkse, voor bedrijven en intermediairs eventueel meer frequente) CSAT en/of CES metingen kunnen worden verricht (bijvoorbeeld als onderdeel van de fiscale monitor en afhankelijk van de ambitie van de Belastingdienst en Toeslagen, zie handelingsperspectief 1.2).
- b. Organiseer een proces voor de verwerking en analyse van de feedback en de doorvertaling ervan in de (prioritering van) burger en bedrijvenmissies en andere verbeteringen van de dienstverlening ("Sense making").

- c. Organiseer een proces voor de terugkoppeling van de ontvangst en eventuele opvolging van feedback aan burger, bedrijf of intermediair.
- d. Onderzoek hoe de gegevens beter dan nu het geval is (kanaaloverstijgend) kunnen worden gecombineerd opdat de meer integraal (en dus beter) kan worden gevolgd hoe burgers, bedrijven en intermediairs zich door de interactiekanalen en processen van de Belastingdienst en Toeslagen bewegen.

In aanvulling op de uitwerking van deze handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Versterk versneld de realisatie van data- en informatievoorziening gericht op betere dienstverlening

Inleiding

IT en data vormen het hart van de uitvoering, niet alleen om de continuïteit te waarborgen maar zeker ook om hoogwaardige dienstverlening te kunnen leveren.

Fundamentele verbetering van de dienstverlening vraagt om een wendbare, voorspelbare en betrouwbare IT ondersteuning die een veilige omgang met gegevens en borging van de privacy garandeert.

Op basis van de knelpuntenanalyse in dit onderzoek is vastgesteld dat vooral de wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige infrastructuur en organisatie (directie IV, de business en andere belanghebbenden) de vereiste ondersteuning nog niet goed kunnen bieden.

De business-vraag overstijgt het (IV) aanbod. Verschillende processen zijn pas gedeeltelijk of nog niet geautomatiseerd omdat de capaciteit om het te realiseren binnen directie IV en/of de business beperkt was en de business binnen de wel beschikbare capaciteit andere prioriteiten heeft gesteld. Ook komt het voor dat verbeteringen überhaupt moeilijk te realiseren zijn omdat het IV landschap en/of de data architectuur daarvoor nog onvoldoende basis bieden.

Naar aanleiding van de 'Doorlichting directie IV' en het 'Onderzoek IV-portfolio' (beide in 2019) heeft directie IV een verbeterplan opgesteld dat op dit moment wordt uitgevoerd. Er wordt gewerkt aan 5 deelprogramma's¹:

1. Doorontwikkeling ICT-portfolioproces: balans in vraag en aanbod;
2. Doorontwikkeling ICT-uitvoeringsorganisatie: verbinding tussen ICT-financiën, portfolio en resources;
3. Verbetering van de lijn- respectievelijk ketensturing: heldere prioriteiten en verantwoordelijkheden;
4. Cultuur ICT-uitvoeringsorganisatie: resultaatgericht samenwerken;
5. Lifecycle management.

De beoogde resultaten van deze initiatieven omvatten onder meer een verdere rationalisatie van het complexe IV-landschap, betere aansluiting van de verwachtingen van de business en de gerealiseerde oplossingen en een verbeterde productiviteit (doorgaans uitgedrukt in 'uren per functiepunt') bij de realisatie van deze oplossingen.

Elders in dit rapport zijn op verschillende plaatsen handelingsperspectieven beschreven die een belangrijke bijdrage van IV vereisen, bijvoorbeeld:

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland - Bijlage 2: ICT Verbeterprogramma', 14 september 2020

- De ontwikkeling van selfservicemogelijkheden (handelingsperspectief 2.2);
- De automatisering en digitalisering van processen (handelingsperspectief 2.4);
- De ontwikkeling van System-to-System functionaliteit om communicatie met- en (aangifte)processen voor bedrijven te helpen automatiseren (handelingsperspectief 2.4);
- Rationalisatie van de waaier aan ondersteunende systemen waarmee informanten van de Belastingdienst werken (handelingsperspectief 2.5);
- De ontwikkeling van nieuwe (laagdrempelige) interactiekanalen, bijvoorbeeld chatkanalen (handelingsperspectief 2.5);
- Het ontsluiten van managementinformatie en vergroten van de rol van doorlopende feedback vanuit burgers, bedrijven en intermediairs.

De beschikbare capaciteit en de productiviteit binnen directie IV bepalen (naast de beschikbare capaciteit in de business) hoe veel er (binnen een bepaalde periode) kan worden ontwikkeld. Hierin verbetering realiseren (bijvoorbeeld vanuit bovengenoemd verbeterplan en de deelprogramma's) is de verantwoordelijkheid van directie IV.

In het kader van handelingsperspectief 1.4 (helder proces voor het bewaken en bijsturen van de executie) is er daarnaast voor gepleit om in de prioriteitsstelling voor allocatie van ontwikkelcapaciteit voor belangrijke initiatieven om de dienstverlening te verbeteren voor meer

stabiliteit en voorspelbaarheid te zorgen. Dit kan alleen worden gerealiseerd vanuit een duidelijke ambitie en focus voor de transformatie van dienstverlening voor de Belastingdienst en Toeslagen als basis voor de samenwerking tussen de business en directie IV

In lijn met bovenstaande en in aanvulling op initiatieven die op hierboven al zijn benoemd worden in deze paragraaf de volgende handelingsperspectieven uitgewerkt om het IV/data management onderliggend aan fundamenteel betere dienstverlening te verbeteren:

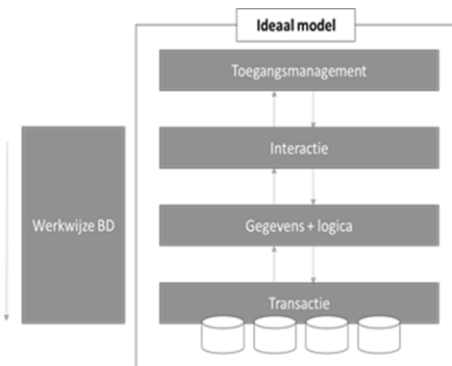
1. Versnel de verbetering van data governance en (master) data management;
2. Intensiveer waar mogelijk de ontwikkeling van standaard componenten;
3. Stel uitbestedingsstrategie vast in lijn met de (te definiëren) visie/ambitie en dienstverleningsmissies;
4. Vertaal (te definiëren) visie en ambitie voor dienstverlening in duidelijke kaders (bescherming) privacy.

1. Versnel de verbetering van data governance en (master) data management

Beschikbaarheid van een actueel klantbeeld vormt de basis voor fundamentele transformatie van de dienstverlening en vereist het combineren van actuele, eenduidige en juiste gegevens uit verschillende bronnen

'Gegevens' vormen een cruciale grondstof voor het kunnen bereiken van de strategische doelstellingen van de Belastingdienst en Toeslagen. Zonder kwalitatief goede en

Scheiding van lagen in de data/ gegevensarchitectuur



Gegevenshuishouding Toeslagen

Omdat Toeslagen relatief recent is ontstaan, kent Toeslagen in het algemeen minder (historisch gegroeide) complexiteit in de gegevenshuishouding dan de andere Domeinen.

¹ Belastingdienst, 'Ketenplan Gegevens versie 1.0', 13 mei 2020

actuele gegevens geen goede dienstverlening, geen omgeving waarin fouten worden voorkomen en geen actueel beeld van het gedrag van burgers en bedrijven.¹

Beschikbaarheid van een actueel 'klantbeeld', een weergave van de actuele situatie waarin een persoon of bedrijf zich (ten opzichte van de Belastingdienst) bevindt ('de informatiepositie'), vormt een belangrijke voorwaarde voor diverse potentiële verbeteringen van de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen. Zo vormt een actueel klantbeeld de basis om 'gestandaardiseerd maatwerk' te kunnen leveren, bijvoorbeeld door dienstverlening (geautomatiseerd) persoonlijk te maken of (persoonlijke) selfservice mogelijkheden te verbeteren.

Om een goed klantbeeld te kunnen opbouwen zijn gegevens nodig om personen en bedrijven te identificeren. Als basis voor verbeterde dienstverlening is ten eerste de modernisering van persoonsadministraties van belang zodat eenduidige (master)data van een persoon of bedrijf beschikbaar zijn. Dit is op zichzelf echter niet voldoende. Ten tweede is zeker even belangrijk dat transactiegegevens met betrekking tot de belastingmiddelen beschikbaar kunnen worden gemaakt zodat niet alleen inzichtelijk is wie iemand is maar ook wat de positie van een persoon of bedrijf ten opzichte van de Belastingdienst of Toeslagen is. Ten derde is voor bepaalde functionaliteit (bijvoorbeeld 'track & trace', het verkrijgen van inzicht in de status van bijvoorbeeld een

klacht of bezwaar), zogenaamde zaakgerelateerde verwerkingsdata over de procesvoortgang nodig. Tot slot is voldoende uniformiteit van 'referentiegegevens' nodig, bijvoorbeeld de codering voor verschillende belastingmiddelen, landen, etc.

Verbetering van de gegevenshuishouding vormt een noodzakelijke voorwaarde voor fundamentele transformatie van de dienstverlening

De Belastingdienst heeft de aanzienlijke uitdaging om meer snelheid te maken om de data governance en het (master) data management dusdanig te verbeteren dat het de mogelijkheid en wendbaarheid verkrijgt om een actueel klantbeeld te realiseren als basis voor fundamentele transformatie van de dienstverlening.

Historisch is een situatie ontstaan waarin de gegevens die de Belastingdienst van burgers, bedrijven en derden ontvangen vaak meervoudig in verschillende in silo's (/applicaties) zijn opgeslagen en op verschillende plaatsen worden gebruikt. Het verkrijgen van actuele gegevens is complex, tijdrovend en kostbaar.

De wendbaarheid om op basis van deze gegevenshuishouding de dienstverlening te ontwikkelen is beperkt: Verbetering van de gegevenshuishouding (zoals beschreven in de 'visie op gegeven' en vastgelegd in de referentiearchitectuur gegevenshuishouding) vormt een noodzakelijke voorwaarde voor fundamentele transformatie van de dienstverlening.

Verbeteren van data management en data governance bepaalt in belangrijke mate het kritieke pad van de fundamentele transformatie van de dienstverlening

De Belastingdienst werkt aan het verbeteren van data management en data governance en het realiseren van een meer wendbare data-architectuur. Een kernelement hierin is dat data en logica zoveel mogelijk worden gescheiden van de andere lagen in de architectuur (zie afbeelding) wat nu onvoldoende het geval is.

Voor gegevens om personen en bedrijven te identificeren, speelt onder meer de masterdata van de Overheid een rol, bijvoorbeeld vanuit de Basis Registratie Personen (BRP) en het Handelsregister. Het beschikbaar krijgen van transactiedata, zaak gerelateerde data en het uniformeren van referentiegegevens vereist echter vooral dat elk van de afzonderlijke domeinen hieraan prioriteit verleent en zich inzet voor de realisatie van de gewenste data architectuur.

De snelheid waarmee de Belastingdienst verbetering realiseert, bepaalt in belangrijke mate het kritieke pad van de fundamentele transformatie van de dienstverlening. De doorlooptijd die voor de Belastingdienst wordt ingeschat voor het realiseren van het beoogde data-integratie-platform bedraagt circa 2 jaar. Het platform ondersteunt het beheersbaar en legitiem hergebruik van gegevens, met andere woorden het in een andere context gebruiken van gegevens dan het proces/domein waarin het gegeven is ontstaan.

Kritisch t.b.v. het klantbeeld is realisatie van een sleutel-

gebaseerde dienst waarin gegevens altijd uniek, direct en actueel uit de onderliggende (transactie)administraties worden opgehaald in plaats van gebruik te maken van (niet actuele) data extracties¹. In het huidige tempo zou in circa 8 jaar tijd de gegevenshuishouding van alle domeinen geschikt kunnen zijn om inzichten en dienstverlening voor individuele burgers en bedrijven goed te kunnen ondersteunen.

Regelmatig ontstaan, soms onder druk van de politiek, situaties waarin tussentijds ad-hoc oplossingen voor specifieke vraagstukken moeten worden gerealiseerd. Gegevens uit verschillende bronnen met vaak verschillende datamodellen moeten dan worden gekoppeld met behulp van tijdelijke 'pseudo-diensten'. Het nadeel van deze werkwijze is dat het een wissel trekt op de tijd die beschikbaar is voor de noodzakelijke fundamentele verbetering. Daarnaast bestaat het risico dat nieuwe complexiteit wordt toegevoegd aan een toch al zeer complex landschap.

Verbetering data governance/data management en realisatie van de beoogde gegevensarchitectuur dient te worden versneld

Als uit de nog te formuleren ambitie van de Belastingdienst blijkt, dat het realiseren van fundamentele transformatie van de dienstverlening binnen 5 jaar moet worden gerealiseerd, dienen verbetering van data management, de realisatie van de beoogde gegevensarchitectuur en van de referentiearchitectuur zaaksgewijs werken te worden versneld.

¹ Zowel voor het definiëren van de sleuteldiensten als het kunnen ontsluiten van gegevensbronnen in het modelgedreven dataplatform zijn logische gegevensmodellen nodig

Goed voorbeeld

“Het digitale formulier ‘Uitstel van Betaling’ dat i.v.m. de crisis rond Corona moest worden gerealiseerd kon in twee weken tijd ontwikkeld worden omdat er een generiek patroon onder lag”

(Interview binnen de Belastingdienst in het kader van dit onderzoek)

(Alleen) als de prioriteit ervoor binnen alle domeinen aanzienlijk wordt vergroot en de druk om tijdelijke ad-hoc oplossingen te realiseren (veel vaker) wordt weerstaan, is versnelling mogelijk. Realisatie binnen 4 a 5 jaar is zeer ambitieus maar wel haalbaar, zeker als eventueel een scherpe (nog te bepalen) segmentering wordt gehanteerd en aan domeinen met de meeste impact ook de hoogste prioriteit verleend wordt. Het verleden heeft geleerd dat het bewaken van de vereiste prioriteit weerbarstig is en sterke regie vereist. De top van de Belastingdienst dient de komende jaren te bewaken dat aan de verbetering van data governance en (master) data management voldoende prioriteit wordt verleend, waarbij de Chief Data Officer (CDO, deze rol wordt vervuld door IV&D) de kaders bepaalt. De strategische uitgangspunten in het informatieplan binnen IV&D dat op dit moment wordt ontwikkeld zijn richtinggevend.

2. Versnel waar mogelijk de ontwikkeling van gestandaardiseerde componenten

In het kader van handelingsperspectief 1.3 (dienstverleningsmissies) is het belang van gestandaardiseerde componenten (of ‘bouwblokken’) die kunnen worden gebruikt voor het helpen realiseren ervan benadrukt. Ook voor veel lopende verbeterinitiatieven vormen deze een onmisbare basis.

Bij gestandaardiseerde componenten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bepaalde software of data oplossingen die functionaliteit bieden, bijvoorbeeld een

Generiek Portaal, een betaaloplossing als iDeal of een uploadfunctie voor bewijsmateriaal.

Zodra de ambitie voor dienstverlening is bepaald, dient vanuit de keten interactie, het bestedingsplan vernieuwing en de te selecteren missies te worden vastgesteld welke generieke voorzieningen prioriteit verdienen.

Al lopende ontwikkeltrajecten dienen waar mogelijk te worden versneld, bijvoorbeeld de ontwikkeling generieke interactiecomponenten die als bouwstenen fungeren voor het versneld digitaliseren van formulieren.¹

Generieke Interactie componenten: hiermee worden de elementen waaruit digitale producten zijn opgebouwd gestandaardiseerd (bijv. Knoppen, buttons, invoervelden etc.). Het voordeel is onder andere dat producten sneller/flexibeler/uniform en herbruikbaar kunnen worden ontwikkeld en beheerd.

Generiek Toegangsmanagement: hiermee wordt de manier waarop burgers en bedrijven toegang krijgen tot hun digitale diensten gestandaardiseerd. Ook medewerkers krijgen op een uniforme manier toegang tot de applicaties die zij nodig hebben om hun werk te kunnen doen (authenticatie en autorisatie). Het voordeel is dat de basis voor Single Sign On en Single Sign Out wordt gelegd en losse puntoplossingen kunnen worden uitgefaseerd.

¹ KI&S, ‘Memo Herijking Strategie Generiek Portaal versie 1.0’, 6 juni 2020; Interviews; EY analyse

Voorbeeld: gebruik van persoonlijke data buiten het publieke domein

Buiten het publieke domein geven steeds meer partijen klanten grip op de mate waarin persoonlijke informatie wordt ingezet ten behoeve van dienstverlening door hen op vrijwillige basis aanvullende diensten aan te bieden. In het kader van de nieuwe PSD2-regelgeving kunnen Europese bankklanten er bijvoorbeeld voor kiezen om hun transactiegegevens over verschillende banken heen te koppelen of hun betaaldata te delen met externe financiële apps. Dit biedt mogelijkheden voor een spectrum aan aanvullende diensten, zoals apps van derden die het uitgavepatroon analyseren. Vervolgens kunnen klanten deze toestemmingen op elk moment beheren en indien gewenst intrekken.

Versterking van de inzet op gestandaardiseerde componenten die van grote waarde zijn voor dienstverlening, bijvoorbeeld generiek toegangsmanagement, vereist dat de prioriteit die hieraan wordt toegekend in de keten IT voor IV wordt verhoogd.

3. Stel uitbestedingsstrategie vast in lijn met de (te definiëren) visie/ambitie en dienstverleningsmissies

De business-vraag overstijgt het (IV) aanbod, Verschillende processen zijn pas gedeeltelijk of nog niet geautomatiseerd de capaciteit om het te realiseren beperkt was en de business binnen de capaciteit die wel beschikbaar was andere prioriteiten heeft gesteld.

Om meer ruimte te creëren voor vernieuwing en gelijke tred te kunnen houden met technologische ontwikkelingen, dient nadrukkelijker te worden beoordeeld wanneer en in welke mate vernieuwing kan worden uitbesteed of dat juist outsourcing van oude applicaties in overweging moet worden genomen (run off model) om intern extra capaciteit voor vernieuwing te realiseren.

Als basis voor beleid en besluitvorming hieromtrent dient de Belastingdienst een uitbestedingsstrategie ('sourcing strategie') vast te stellen in lijn met de (te definiëren) visie/ambitie en dienstverleningsmissies. Overigens heeft uitbesteden van ontwikkelwerk of inkopen van oplossingen om verbetering van dienstverlening te versnellen geen zin als de business zelf te weinig capaciteit heeft om oplossingen te kunnen implementeren of hieraan te weinig aandacht besteedt. De juiste balans hierin zal moeten

worden geborgd en bewaakt.

4. Vertaal (de te definiëren) visie en ambitie voor dienstverlening in duidelijke kaders en oplossingen voor (bescherming) privacy en informatiehuishouding

Beschikbaarheid van een actueel klantbeeld vormt de basis voor fundamentele transformatie van de dienstverlening en vereist (in ieder geval voor dienstverlening aan burgers) dat persoonsgegevens worden verwerkt en/of bewerkt.

Bij de omgang met persoonlijke informatie dient aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te worden voldaan en niet iedereen acht het wenselijk dat de overheid elke mogelijkheid binnen de kaders van de wet benut om meer gegevens in te zetten voor (proactieve/persoonlijke) maatwerk dienstverlening.

De (te definiëren) visie en ambitie voor dienstverlening dienen te worden vertaald in duidelijke kaders en beleid ter (bescherming) van de privacy. Mechanismen van 'opt-in/opt-out' vormen voor het gebruik van persoonsgegevens door de Belastingdienst en Toeslagen niet zonder meer een oplossing. Een 'opt-in' verzoek vanuit een publieke instelling om persoonsgegevens te mogen gebruiken in een proces dat verder verplicht moet worden gevolgd (zoals het doen van aangifte) kan voor sommige burgers impliciet de indruk wekken dat een zekere druk wordt uitgeoefend om dit te accorderen, ook als dit is bedoeld om betere dienstverlening te leveren.

Voorbeeld: gebruik van persoonlijke data buiten het publieke domein

Buiten het publieke domein geven steeds meer partijen klanten grip op de mate waarin persoonlijke informatie wordt ingezet ten behoeve van dienstverlening door hen op vrijwillige basis aanvullende diensten aan te bieden. In het kader van de nieuwe PSD2-regelgeving kunnen Europese bankklanten er bijvoorbeeld voor kiezen om hun transactiegegevens over verschillende banken heen te koppelen of hun betaaldata te delen met externe financiële apps. Dit biedt mogelijkheden voor een spectrum aan aanvullende diensten, zoals apps van derden die het uitgavepatroon analyseren. Vervolgens kunnen klanten deze toestemmingen op elk moment beheren en indien gewenst intrekken.

De Belastingdienst en Toeslagen dienen intensieve dialoog te voeren met de Autoriteit Persoonsgegevens en eventueel andere belangenorganisaties en op basis daarvan vaststellen in welke mate het wenselijk en werkbaar is om keuzemogelijkheden te bieden in de mate waarin (persoons)gegevens kunnen worden gebruikt als basis voor maatwerk dienstverlening bijvoorbeeld de keuze tussen:

- 'Tailor made': Burgers en bedrijven bepalen zelf welke (externe) informatie de Belastingdienst mag gebruiken voor (proactieve/persoonlijke) maatwerk dienstverlening. Afhankelijk van de toestemming die ze geven kan de Belastingdienst hen ontzorgen en de dienstverlening meer toesnijden. Burgers en bedrijven kunnen deze 'toestemming' voor informatie-uitwisseling op ieder moment ook weer zelf aanpassen;
- 'Maximaal': Binnen de wettelijke kaders voor opslag, verwerking en bewerking van gegevens snijden de Belastingdienst en Toeslagen de dienstverlening maximaal toe op de specifieke situatie om burgers/bedrijven maximaal te ontzorgen.

Naast de kaders voor de omgang met regelgeving en sentimenten rond privacy, dient ook te worden uitgewerkt hoe in lijn met de Archiefwet kan worden geopereerd. De archiefwet schrijft voor dat ook besluitvorming wordt vastgelegd. Voor dossiervorming zijn momenteel echter nog geen archiefsystemen beschikbaar. Bij Toeslagen is dit één van de geprioriteerde onderwerpen in het kader van het verbeterplan.

Goed voorbeeld: 'Parels op het Podium'

UWV heeft als onderdeel van het programma 'Vertrouwen in vakmanschap' het initiatief 'Parels op het podium' opgezet.

In het kader van dit initiatief worden UWV'ers via diverse media in de schijnwerpers gezet met initiatieven die een bijdrage leveren aan realisatie van de strategie. Ze worden zo in staat gesteld te etaleren hoe zij op vaak ondernemende en creatieve wijze en vanuit nauwe samenwerking met collega's waarde hebben gecreëerd voor bijvoorbeeld burgers, bedrijven, intermediairs of (andere) medewerkers van het UWV. Kennis delen, van elkaar leren en eigen initiatief/eigenaarschap nemen worden hiermee gestimuleerd.

¹ Deloitte, 'Van visie naar actie - Cultuuronderzoek Belastingdienst', 30 april 2020

Bouw gericht(er) aan een 'klantcentrische' en op executie georiënteerde cultuur

Inleiding

Een drive om dienstverlenend te zijn en daarin doorlopend te verbeteren is wat medewerkers binnen organisaties die uitblinken in klanttevredenheid met elkaar gemeen hebben. Een 'klantgerichte' cultuur maakt het makkelijker de 'klant' als vanzelfsprekend start- en eindpunt van procesontwerp te zien.

De Belastingdienst wil het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk maken goede aangiften en aanvragen te doen maar uit de knelpuntenanalyse van dit onderzoek bleek dat de cultuur van de Belastingdienst nog niet voldoende op verbetering van dienstverlening gericht is. In een in 2020 uitgevoerd cultuuronderzoek gaven medewerkers aan weinig ruimte te voelen voor het centraal stellen van de burgers en bedrijven.¹ Dit komt doordat de visie rondom 'menselijke maat' niet helder is, doordat processen, beoordelingssystemen en/of het werk meer klantgericht werken niet stimuleren en/of toelaten en medewerkers de ruimte die er is niet benutten. Onder medewerkers bestaat op dit moment geen overtuigend beeld dat de Belastingdienst in zijn interne bedrijfsvoering nadruk legt op burgers, bedrijven en de externe omgeving.

Het realiseren van een werkwijze die realisatie van de visie/ambitie wendbaar vorm geeft vanuit 'dienstverleningsmissies' (Handelingsperspectief 1.3) zal de Belastingdienst en Toeslagen geleidelijk helpen een meer klantcentrische cultuur te ontwikkelen. Door het kortcyclische en experimentele karakter van de werkwijze en de belangrijke rol van feedback wordt ook de oriëntatie op executie versterkt. Het is eerder duidelijk wat werkt en wat niet en er een keer naast zitten is niet altijd meteen een schande.

In dit verband is het van belang 'change agents' en cultuurdragers voor dienstverlening binnen de bestaande organisatie te duiden en deze een podium te bieden. Personen met geloofwaardigheid op het terrein van 'klantgerichte' dienstverlening dienen als boegbeeld voor de verbetering van dienstverlening te fungeren. 'Change agents' kunnen personen zijn die verantwoordelijkheid dragen voor het op specifieke terreinen realiseren van verbetering verbeteringen maar evengoed medewerkers die sterk betrokken zijn bij het uitvoeren ervan (zie voorbeeld 'Parels op het Podium').

Mits consistent doorgevoerd, zal ook het organiseren van een helder proces voor het bewaken en bijsturen van de executie (handelingsperspectief 1.4) helpen een op executie gerichte cultuur te ontwikkelen. Waar het in het verleden nog te vaak voldoende acceptabel leek om uitloop te melden en plannen en plannings daarop aan te passen, worden mensen eerder aangesproken op verantwoordelijkheden en wordt eerder bijgestuurd. Dit leidt tot grotere discipline aan de voorkant en stimuleert ontwikkeling van een cultuur waarin krachtiger wordt gemanaged binnen de bestaande kaders.

In aanvulling hierop zijn in deze paragraaf de volgende handelingsperspectieven uitgewerkt het bouwen aan een 'klantcentrische' en op executie georiënteerde cultuur te intensiveren:

1. Onderzoek hoe dienstverlening en versterking van het executievermogen kunnen worden ingebed en verankerd in lopend cultuurprogramma;
2. Stel een plan op om het ontwikkelen van een klantcentrische cultuur via werving te versnellen.

1. Onderzoek hoe dienstverlening en versterking van het executievermogen kunnen worden ingebed en verankerd in lopend cultuurprogramma

In het rapport "In het hart van de publieke zaak, Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025" wordt de cultuurverandering geschetst die de uitvoering voor zich zou moeten zien (hiernaast ter illustratie afgebeeld). De aspecten van deze verandering hebben zowel betekenis

voor klantgerichtheid als voor executievermogen en kunnen aanknopingspunten bieden om de cultuurverandering verder vorm te geven.

In het kader van het lopende programma dat gericht is op verandering van de cultuur van de Belastingdienst vinden 'dialoogsessies' plaats. De Belastingdienst dient te onderzoeken hoe 'klantcentrische dienstverlening' (en focus op het realiseren van executie) onderdeel gemaakt kunnen worden van de dialoogsessies of andere onderdelen van het programma.

Medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen moeten zowel de rol van rechtshandhaver als van dienstverlener kunnen invullen en voldoende vertrouwen hebben hierin de juiste balans te vinden en vakbekwaam te zijn. Indien geconcludeerd wordt dat binnen de kaders van lopende programma's te weinig ruimte zou bestaan om hieraan aandacht te schenken, zou hiervoor een separaat initiatief moeten worden gedefinieerd.

2. Stel een plan op om het ontwikkelen van een klantcentrische cultuur via werving te versnellen

De Belastingdienst verwacht 4 tot 7 % aan uitstroom voor de komende jaren. Dit biedt kansen voor doorstroom en het aantrekken van een nieuwe diversiteit aan medewerkers. Dit kan een positieve impact hebben op de verdere ontwikkeling van een dienstverlenende, klantgerichte en executiegeoriënteerde cultuur.

'In het hart van de publieke zaak'¹

Van	Naar
Burgers onder controle	Burgers in control
Besturen van burgers	Besturen met burgers
Silo's	Netwerken
Grote overheid	Klein en flexibel
Overheid als eigenaar	Samenwerking
Output	Outcome
Gedwongen samenwerking	Samenwerking op basis vertrouwen
Vertrouwen in leider(s)	Vertrouwen in elkaar

¹ Rijksoverheid, 'In het hart van de publieke zaak', Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025

Cultuurverandering kan worden versneld door op belangrijke posities (intern of extern geworven) personen aan te stellen die de gewenste cultuur belichamen.

De Belastingdienst dient te onderzoeken hoe dit een bijdrage kan leveren aan de versnelde ontwikkeling van een klantcentrische, op realisatie van plannen gerichte cultuur. Enerzijds kan dit door in de werving aandacht te hebben voor bepaalde persoonskenmerken en diversiteit, anderzijds door accenten aan te brengen in de inhoudelijke oriëntatie van de gewenste profielen, bijvoorbeeld een gedrags(wetenschappelijke of toegepaste) achtergrond. In dit kader draagt gerichte versterking van het vakgebied 'customer (experience) management' binnen de Belastingdienst en Toeslagen er aan bij dat verbetering van de dienstverlening gericht en meer geprofessionaliseerd verloopt. Dit vakgebied omvat het in kaart brengen en optimaliseren van de ervaringen die burgers en bedrijven opdoen bij het zaken doen met organisaties. Het vakgebied omvat onder meer inzichten in sociologische, psychologische, financiële en technologische ontwikkelingen die hierin een rol spelen maar ook de wijze waarop verbeteringen kunnen worden vertaald naar operationele processen.

Op basis hiervan kan een plan worden opgesteld om het ontwikkelen van een klantcentrische cultuur via werving te versnellen.

In aanvulling op de uitwerking van deze

handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

A close-up photograph of a man with a beard and mustache, wearing a black sweater, looking down at a blue smartphone he is holding in his hands. He has a pleasant, smiling expression. The background is a plain, light grey color. In the top left corner, there is a small yellow square. In the bottom right corner, there is the EY logo, which consists of the letters 'EY' in white with a yellow triangle above the 'Y'.

Fundamentele Transformatie Dienstverlening

Cluster 2

Versterk en vereenvoudig de dienstverlening met burgers en bedrijven als vertrekpunt

EY

Versterk en vereenvoudig de dienstverlening met burgers en bedrijven als vertrekpunt

Inleiding

Burgers en bedrijven verwachten van de Belastingdienst snelle, nauwkeurige en foutloze processen, dienstverlening op maat en zo min mogelijk onzekerheid.

De visie van de Belastingdienst omvat de kernbegrippen 'Burgers en bedrijven centraal', 'Proactief', 'Samen' en 'Deskundig'. Dienstverlening ('makkelijker maken') wordt omschreven als één van de één van de drie basisinstrumenten in De uitvoerings- en toezichtsstrategie.

De maatschappij hecht een steeds groter belang aan de dienstverlening van de overheid, waarbij bijvoorbeeld in de troonrede van 2019 werd benadrukt dat dat de overheid eerder naast dan tegenover de mensen zou moeten staan. In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 januari 2020 gaf de minister van Financiën echter aan dat de dienstverlening van de Belastingdienst aan burgers en bedrijven onder druk staat.¹

Op basis van de knelpuntenanalyse die daaruit voortvloeide (fase 1 van dit onderzoek naar fundamentele transformatie van de dienstverlening) werd geconcludeerd dat er in de dienstverlening van de Belastingdienst veel goed gaat, zéker als de dienstverlening zich leent voor organisatie vanuit massale processen. Tegelijkertijd werd

vastgesteld dat burgers, bedrijven en intermediairs op een aantal vlakken ervaren dat de dienstverlening tekortschiet:

- Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat de Belastingdienst te weinig invulling geeft aan de eigen persoonlijke en/of specifieke situatie;
- Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat de kwaliteit van de processen waarin de dienstverlening van de Belastingdienst wordt vormgegeven tekortschiet;
- Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat het interactiepalet ontoereikend is en/of het contact met de Belastingdienst tekortschiet.

Vanuit de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat deze knelpunten er onder meer uit voortkomen dat het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zelden het vertrekpunt zijn geweest bij het ontwerp en de inrichting van de primaire processen en daaraan gerelateerde dienstverlening

In dit verband verdient het nadruk dat de dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs op belangrijke punten van elkaar verschilt, bijvoorbeeld omdat doelgroepen met uiteenlopende belastingmiddelen te maken hebben en met een andere frequentie en/of vanuit een andere kennisbasis zaken doet met de Belastingdienst.

¹ Ministerie van Financiën, 'Kamerbrief versterken besturing Belastingdienst', 11 Januari 2020

(voor Toeslagen geldt dit in iets mindere mate omdat de dienstverlening niet voor bedrijven hoeft te worden ingericht). De wijze waarop knelpunten zich manifesteren en de mogelijke oplossingen ervoor zijn dus niet altijd generiek en onderling uitwisselbaar.

Handelingsperspectieven om de *werkwijze* te realiseren om het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs ook in de toekomst te verankeren in verdere optimalisatie van de dienstverlening worden in handelingsperspectief 1.3 ('werken vanuit dienstverleningsmissies') toegelicht.

In deze paragraaf worden de handelingsperspectieven belicht om de dienstverlening ook qua opzet zo te versterken en vereenvoudigen dat deze beter aansluit bij de behoeften en verwachtingen van burgers, bedrijven en intermediairs. Op hoofdlijnen zijn dit:

1. Maak de dienstverlening meer proactief;
2. Breid de selfservice mogelijkheden uit;
3. Doe recht aan de situaties van kwetsbare burgers door passende ondersteuning te bieden
4. Optimaliseer processen en betrek daarin nadrukkelijk het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs;
5. Verbeter de aansluiting van het interactiepalet bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs;
6. Verbeter continu de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie.

De Belastingdienst wil er zijn voor alle Nederlanders en wil zijn dienstverlening zo inrichten dat deze recht doet aan de mate waarin en wijze waarop burgers en bedrijven ondersteuning nodig hebben. Deze tegemoetkoming aan de behoeften van verschillende groepen (of zelfs individuen) vormt een rode draad in bovenstaande handelingsperspectieven. Het toesnijden van de dienstverlening op een doelgroep of zelfs het personaliseren ervan kent verschillende vormen afhankelijk van wie er in welke situatie bediend wordt. Het uitgangspunt dat de Belastingdienst en Toeslagen hierbij hanteren luidt: gestandaardiseerd en digitaal wanneer dit kan en (fysieke) ondersteuning en oplossingen op maat wanneer het moet. Dit betreft een spectrum dat ook tussenvormen kent, zoals 'massale personalisatie'. Dit betreft bijvoorbeeld het alleen aanbieden van voor een bepaalde groep relevante informatie. Door zo 'information overload' te vermijden kunnen daardoor ook de groepen die normaliter beperkte aanvullende ondersteuning behoeven toch vanuit een 'regulier' proces bediend worden.

In de uitwerking die volgt, zijn de belangrijkste initiatieven die binnen de Belastingdienst en Toeslagen al in gang zijn gezet of zijn voorzien zoveel mogelijk in de beschrijving opgenomen en aangevuld.

Deze inzichten kunnen worden aangescherpt en verrijkt zodra het werken vanuit dienstverleningsmissies en (dus) vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs gemeengoed wordt.

Maak de dienstverlening meer proactief

Inleiding

Personen en bedrijven kunnen positief worden verrast als dienstverleners proactief met ze communiceren over belangrijke zaken waar ze zelf nog niet aan hadden gedacht. Deze proactieve werkwijze is een specifieke vorm van 'gestandaardiseerd maatwerk'. Op basis van gegevens en gedrag worden personen of bedrijven via apps, e-mail of andere kanalen digitaal op weg geholpen. Er worden oplossingen voor problemen aangereikt of problemen worden zelfs geheel opgelost voordat ze zich voordoen. Een bijkomend voordeel van het proactief zijn richting degenen aan wie wordt geleverd, is dat vragen worden voorkomen, bijvoorbeeld doordat onzekerheid wordt weggenomen doordat burgers en bedrijven proactief worden geïnformeerd over te nemen acties of de status van aanvragen, verzoeken of klachten. Het delen van 'track & trace' informatie is de afgelopen jaren bijvoorbeeld de norm geworden in de wereld van logistieke dienstverlening en (pakket)bezorging.

'Proactiviteit' is één van de vier kernbegrippen uit de visie van de Belastingdienst: "de Belastingdienst opereert zo dat fouten worden voorkomen in plaats van achteraf worden hersteld". Ook overheidsbreed staat proactiviteit hoog op de agenda. Zo beschrijft het traject Werk Aan Uitvoering (WAU) dat de overheid een proactieve houding dient aan te nemen waarbij ze burgers en ondernemers

attendeert op die zaken die voor hen relevant zijn.¹

In de Uitvoerings- en Toezichtsstrategie van de Belastingdienst wordt proactiviteit gekoppeld aan het handelen in de actualiteit, het snel en adequaat inspelen op veranderingen in de situatie van burgers en bedrijven. "De Belastingdienst probeert zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te zijn. Dit betekent bijvoorbeeld tijdig inspelen op 'life-events' van burgers, zoals huwelijk en scheiding, en op gebeurtenissen in de levensloop van een bedrijf, zoals fusies en faillissementen"

Uit de knelpuntenanalyse in de eerste fase van dit onderzoek bleek dat burgers en bedrijven nog regelmatig ervaren dat het voldoen aan verplichtingen en het uitoefenen van rechten een te grote inspanning vergt wat ten koste kan gaan van de goodwill (door 'irritatie') en tot fouten kan leiden. Specifieke knelpunten die via een meer proactieve dienstverlening kunnen worden verzacht, zijn bijvoorbeeld:

- Toeslaggerechtigden ervaren dat de werklast en verantwoordelijkheid (voor het omgaan met een complex stelsel) disproportioneel op hun schouders

¹ ABDTOPConsult, 'Werk aan Uitvoering Fase 1', 12 februari 2020; ABD TOPConsult, 'Werk aan uitvoering Fase 2', 11 september 2020

Bellen na aanmaning

De Belastingdienst probeert dwanginvordering te voorkomen. In de oude situatie werden mensen met de hoogste schuld als eerste gebeld. In de periode februari-juni 2019 heeft de Belastingdienst op basis van historische data doelgroepen geïdentificeerd waar het effect van bellen het grootst was. Op basis van deze data zijn nieuwe doelgroepen geïdentificeerd om na te bellen, met zeer positieve effecten: het aantal bereikte personen steeg met 29% en kans op betaling na bellen steeg met 300%.

rust. Zij vinden dat de Belastingdienst bijvoorbeeld meer kan doen om hen te informeren over de noodzaak en impact van wijzigingen;

- Het goed verwerkt krijgen van aftrekposten en giften vergt voor burgers in veel gevallen een behoorlijke inspanning;
- Rond life events ervaren burgers en ondernemers dat de Belastingdienst niet altijd proactief met hen meedenkt en dat zij vrij veel zelf moeten regelen. Zo is het rondkrijgen van een machtiging om gegevens van een overleden naaste waarvan de nalatenschap moet worden afgewikkeld niet eenvoudig. Voor nabestaanden en bewindvoerders wordt nu door Logius een Belastingdienst-specifieke tussenoplossing ontwikkeld. Zodra er een overheidsbrede oplossing voor de nabestaandenmachtiging en de machtiging voor bewindvoerders komt, neemt de Belastingdienst deze over en wordt deze tijdelijke, eigen oplossing weer losgelaten;
- MKB'ers ondervinden dat zij te veel energie kwijt zijn aan het vinden van de juiste informatie voor hun specifieke situatie ('De informatie zou mij moeten vinden')

Meer proactieve dienstverlening kan helpen dergelijke knelpunten te elimineren of te verlichten. Met het meer proactief maken van de dienstverlening wordt in dit rapport verwezen naar het zo gemakkelijk mogelijk maken van belasting- en toeslagenzaken door burgers en bedrijven zoveel mogelijk te ontlasten door acties of problemen voor te zijn en informatie (gericht) naar

burgers en bedrijven toe te brengen in plaats van dat zij deze moeten komen halen.

De Belastingdienst en Toeslagen werken aan het meer proactief maken van de dienstverlening. De onderzoekers zien ruimte om initiatieven te intensiveren en/of te verrijken. De te identificeren dienstverleningsmissies (handelingsperspectief 1.3) zullen helpen hieraan richting te geven en prioriteiten te bepalen. Daarop vooruitlopend worden in het vervolg van deze paragraaf de volgende handelingsperspectieven uitgewerkt:

1. Neem burgers en bedrijven zoveel mogelijk werk uit handen door op basis van kennis over hun situatie te anticiperen op toekomstige acties en deze al voor hen uit te voeren;
2. Benader burgers en bedrijven proactief met gerichte informatie en begeleiding.

Het meer proactief maken van dienstverlening vereist in veel gevallen een solide data-architectuur/data-management en (zeker voor burgers en ZZP) duidelijke kaders ter bescherming van de privacy (zie voor beide handelingsperspectief 1.5). In aanvulling op de uitwerking van deze handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Goed voorbeeld: VIA

Burgers beoordelen de in 2010 geïntroduceerde 'Vooringevulde Aangifte' (VIA) als zeer positief. Via massale, geautomatiseerde processen verzorgt de Belastingdienst de gehele afhandeling. Daartoe worden, volledig geautomatiseerd, gegevens verzameld (inkomensgegevens, bankgegevens, gegevens eigen woning etc.), 8 miljoen uitnodigingen verstuurd, aangiftes verwerkt en voorlopige en definitieve aanslagen verstuurd. Het gemak waarmee kan worden voldaan aan verplichtingen is toegenomen terwijl de onzekerheid over eventuele fouten afnam.

Er wordt nu verkend hoe andere onderdelen van de Belastingdienst gebruik kunnen maken van hetzelfde principe. Zo is nu de Automatisch ingevulde Winstangifte (AWA) voor MKB in testfase (deze werkt op basis van administraties van bedrijven obv softwarepakketten, niet op 'Belastingdienst-eigen' informatie) en wordt in programma Versterking Administratieve ketens eenzelfde oplossing voor kleine ondernemers en ZZP'ers verkend. Door voorin de administratieve keten (onnodige) fouten te voorkomen en door aan te sluiten op de administratieve keten van ondernemers en hun intermediairs, is minder fouterstel nodig, zowel door de ondernemer (mogelijk dmv bezwaar) als intern door de Belastingdienst.

¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Kamerstuk 35 010: Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget', 20 februari 2019

1. Neem burgers en bedrijven zoveel mogelijk werk uit handen door op basis van kennis over hun situatie te anticiperen op toekomstige acties en deze al voor hen uit te voeren

Het in de visie van de Belastingdienst beschreven uitgangspunt dat het voorkomen van acties, vragen of fouten altijd de voorkeur heeft boven het achteraf oplossen hiervan, kan, via 'contactloze' belastingen en toeslagen op verschillende manieren worden ingevuld:

a). Ga verder in het voor-invullen van gegevens voor burgers door actief gegevens binnen de Belastingdienst en van derden te koppelen

De Belastingdienst slaagt er steeds beter in om burgers werk rond het aanleveren van gegevens uit handen te nemen door gegevens (bijvoorbeeld middels de VIA) vooraf in te vullen. Door te inventariseren welke gegevens momenteel (jaarlijks terugkerend) nog handmatig worden aangeleverd, welke aanlevering de meeste moeite kost en waar deze gegevens kunnen worden verkregen, kan deze ontwikkeling worden doorgezet. Zo hoeven bijvoorbeeld toeslaggerechtigden steeds minder wijzigingen handmatig door te geven.

b). Sluit beter aan op de administratieve keten van ondernemers en hun intermediairs.

Het voorinvullen van gegevens voor bedrijven kent niet dezelfde mogelijkheden als voor burgers omdat de Belastingdienst over veel minder gegevens van bedrijven beschikt.

Zeker door (verdere) ontwikkeling van System-to-System functionaliteit kan de Belastingdienst ondernemers echter werk uit handen nemen, bijvoorbeeld via oplossingen als de Automatische Winstangifte. Met deze pilot wordt een koppeling gelegd met de administratie van ondernemers om het belastingproces aan te sluiten op hun administratieve keten zodat vanuit het boekhoudpakket van de ondernemer of de intermediair de IB winst kan worden samengesteld

De verdere inzet op System-to-Systemfunctionaliteit biedt in MKB en GO aanzienlijke mogelijkheden om ondernemers werk uit handen te nemen, dit is verder toegelicht in handelingsperspectief 2.4.

c). Onderzoek de uitbouw van het ambtshalve uitkeren van toeslagen

Steeds vaker worden toeslagen al ambtshalve uitgekeerd, wat inhoudt dat hier geen actie vanuit de toeslagontvanger nodig is maar de Belastingdienst op eigen initiatief uitkeert. Dit wordt bijvoorbeeld toegepast rond het Kindgebonden Budget: in situaties waarin in het huishouden sprake is van een andere toeslag, hoeft geen aanvraag gedaan te worden. Het voorschot wordt dan automatisch toegekend door de Belastingdienst.¹

Vroegsignalering problematiek

De Belastingdienst treedt al steeds meer naar buiten om problematiek vroegtijdig te signaleren in samenwerking met overheidsinstanties en maatschappelijke partners. Zo wordt voor schuldhelpverlening succesvol met gemeenten samengewerkt.

Verbetermogelijkheid: Proactief wijzen op recht Zorgtoeslag

In de knelpuntenanalyse van dit onderzoek werd gesignaleerd dat Toeslagen over informatie beschikt die aangeeft welke toeslaggerechtigden hun toeslagrechten (meestal onbewust) niet uitoefenen.¹ Zo laten 250.000 huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen. Toeslagen zou deze burgers op hun rechten kunnen wijzen of zelfs onderzoeken onder welke voorwaarden automatisch kan worden uitgekeerd.

¹ EY, 'Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst', 26 augustus 2020

² Belastingdienst, 'Derde voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag', 29 september 2020

Uiteraard dient hier zorgvuldig mee te worden omgegaan en moet aan de juiste voorwaarden worden voldaan. Een onderzoek naar het breder toepassen van deze werkwijze is een eerste stap om te evalueren of de werklust van zowel de Belastingdienst als de toeslaggerechtigde verder kan worden teruggebracht. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de gevolgen van mogelijk wijzigende wet- en regelgeving.

Succesvoorwaarde

Een voorwaarde voor het uit handen nemen van acties bij burgers en bedrijven is het nog beter leren kennen van de groepen die de Belastingdienst bedient. Dit vereist verbeterde inzichten verkregen uit betere (gestandaardiseerde processen en voorzieningen voor) dossiervorming (zie ook handelingsperspectief 1.5), informatie-uitwisseling zowel binnen als buiten de overheid en analyse van deze informatiestromen.

2. Benader burgers en bedrijven proactief met gerichte informatie en begeleiding

De Belastingdienst en Toeslagen kunnen meer doen om burgers en bedrijven te benaderen nog vóórdat zij zich beseffen dat zij acties dienen te ondernemen, deadlines dreigen te missen of kennis moeten nemen van relevante updates zijn voor hun situatie. Deze aanpak dient in verschillende vormen te worden ingezet en varieert van massale proactieve communicatie via efficiënte digitale kanalen waar mogelijk, tot persoonlijke interventies ten behoeve van kleinere groepen of zelfs individuele dossiers

waar nodig.

Bij het meer proactief benaderen van burgers en bedrijven met gerichte informatie en begeleiding moet worden gedacht aan:

- **Neem burgers en bedrijven beter mee in processen door na elke interactie en opvolging daarop een terugkoppeling te bieden in de vorm van track & trace:** Bied een ontvangstbevestigingen na elk(e) ingestuurd document, doorgevoerde wijziging, doorlopen module of voltooide betaling. Dit is momenteel in veel gevallen nog niet ingeregeld maar kan voor een forse verlichting van het aantal statusvragen zorgen.
- **Proactief begeleiden voor en tijdens processen voorkomt veel problemen:** Voorkom fouten en detecteer deze op basis van data-analyse (eerder) als ze toch gemaakt worden. Vooraf kunnen (periodieke) notificaties voor acties of aandachtspunten waardevol zijn. Om toch gemaakte fouten op te lossen, wordt in 2021 bij Toeslagen al capaciteit voor vroegsignalering vrijgemaakt om hoge terugvorderingen te voorkomen, en worden ouders hier vervolgens op geattendeerd om deze te kunnen herstellen.²
- **Uitbreiding van proactieve informatieverstrekking rond (life) events in samenwerking met derden:** Door nadrukkelijker in te zetten op samenwerking en informatie-uitwisseling met derden kunnen burgers en bedrijven gerichter worden voorzien van informatie.

Hierbij dient wel oog te blijven bestaan voor de wijze waarop de rol van de Belastingdienst aansluit de beleving van de andere instantie. De betrokkenheid van de Belastingdienst bij andere gebeurtenissen zou niet als niet als 'invasief' mogen worden ervaren.

Door samen te werken met bijvoorbeeld de KVK, makelaars of gemeenten en via hen informatie te verschaffen, kan de Belastingdienst burgers en bedrijven al in een vroeg stadium meenemen in de belastingimplicaties van belangrijke gebeurtenissen.

Succesvoorwaarden

Naast een (meer) solide data-architectuur/ data management en duidelijke kaders ter bescherming van de privacy (zie handelingsperspectief 1.5) kunnen de volgende zaken de basis voor meer proactieve dienstverlening helpen versterken:

- **Ontwikkeling van infrastructuur voor grootschalige laagdrempelige notificaties:** Aanvullend op communicatie via 'formele' routes kan worden gedacht aan geautomatiseerde SMS-systemen met korte reminders, maar ook aan notificaties die voortkomen uit apps zoals de BTW-Alert App en aan e-mailnotificaties die burgers en bedrijven 'aan' kunnen zetten via portalen of (via System-to-System oplossingen) in de administratieve software waarin men werkt. De BTW-Alert app herinnert (met name startende) ondernemers er maandelijks aan om op tijd de Omzetbelasting door te geven, maar wordt nog niet

in alle situaties waarin deze waarde zou hebben gebruikt.

- **Uitbreiding inzet van outbound bellen:** Op dit moment werkt de Belastingdienst aan verruiming van de inzet van *outbound* bellen.¹ Deze actievere inzet kan de mogelijkheden voor proactieve informatievoorziening verruimen.

¹ Belastingdienst, 'Notitie Van kostenpost naar visitekaartje' 1 februari 2019

Breid de selfservice mogelijkheden uit

Inleiding

Mensen verwachten duidelijke opties om diensten geleverd te krijgen. Een meerderheid van de mensen verwacht gemakkelijke en goed toegankelijke (i.e. digitale) selfservice oplossingen en heeft er ook een voorkeur voor zaken via deze wegen af te handelen. Digitale selfservice is snel en bovendien flexibel te gebruiken (in de trein, buiten kantooruren etc.). Via begrijpelijke en visuele informatie, intuïtieve tooling en eventueel in combinatie met 'gestandaardiseerd maatwerk' slagen organisaties er in selfservice kanalen steeds te verbeteren.

De Belastingdienst streeft ernaar passende dienstverlening voor alle groepen te bieden. Voor burgers en bedrijven geldt dat zij het liefst zo weinig mogelijk met belasting- en toeslagenzaken bezig zijn en zoveel mogelijk zicht op en zekerheid over hun situatie hebben. Onder de richtlijn 'Makkelijk en eenvoudig' beschrijft de Interactiestrategie het belang van het bieden van inzicht in en controle: "begrijpelijk, alles bij elkaar, in één keer goed, alleen wijzigen wat nodig is, actueel inzicht en overzicht openstaande acties, transparant en traceerbaar en bovenal veilig".

Op basis van de knelpuntenanalyse in de vorige fase van dit onderzoek werd geconcludeerd dat burgers, bedrijven en intermediairs ervaren dat de selfservice mogelijkheden

tekortschieten, wat zich bijvoorbeeld op de volgende manieren manifesteert:

- Intermediairs bellen veel met de BelastingTelefoon (Helpdesk Intermediairs) met statusvragen, maar ook omdat het online inzicht in hun portefeuille beperkt is;
- Burgers en bedrijven ervaren dat selfservice mogelijkheden via portals en (voor bedrijven) System-to-System voorzieningen nog niet aan hun behoeften voldoen, bijvoorbeeld doordat de Belastingdienst (persoonlijke) gegevens en statusinformatie nu nog op gefragmenteerde wijze aanbiedt of voorzieningen nog niet beschikbaar zijn. Omdat informatie en acties niet (op één plaats) beschikbaar zijn, is het lastig om een integraal beeld van de eigen situatie te krijgen;
- Grote ondernemingen verkrijgen moeilijk inzicht op groepsniveau in de status van processen en het berichtenverkeer omdat de informatievoorziening is ingericht op entiteitsniveau. Hierdoor kunnen onduidelijkheden en fouten ontstaan.

Selfservicemogelijkheden vertegenwoordigen niet alleen waarde voor burgers, bedrijven en intermediairs maar helpen ook de druk op de contactkanalen te verminderen. Een aanzienlijk deel van het aanbod voor de BelastingTelefoon betreft namelijk proces- en statusvragen.

De Belastingdienst en Toeslagen werken aan het ontwikkelen van selfservice mogelijkheden (bijvoorbeeld door het realiseren van het vorderingenoverzicht). De onderzoekers zien ruimte om initiatieven te intensiveren en/of te verrijken. De te identificeren dienstverleningsmissies (handelingsperspectief 1.3) zullen helpen hieraan richting te geven en prioriteiten te bepalen. Daarop vooruitlopend worden in het vervolg van deze paragraaf de volgende handelingsperspectieven uitgewerkt:

1. Bied betere selfservice mogelijkheden om (via portalen en S2S) toegang te verkrijgen tot actuele en historische (status)informatie;
2. Verbeter voor (maatschappelijk) intermediairs de middelen om zelfstandig, zonder contact met de Belastingdienst, hun klanten te bedienen;
3. Hernieuw de prioriteit voor de realisatie van de oorspronkelijke visie voor het Generiek Portaal (om te beginnen vanuit het perspectief van selfservice).

Voor bedrijven en hun intermediairs draagt ook het verder ontwikkelen van System-to-System (S2S) functionaliteit bij aan de selfservice mogelijkheden. S2S wordt verder belicht in het kader van handelingsperspectief 2.4.

In aanvulling op de uitwerking van deze handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden

opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Pilot vorderingenoverzicht

In 2020 wordt een vorderingenoverzicht gelanceerd in pilotvorm, waarna het voornemen is om dit zo snel mogelijk over meer middelen op te schalen

1. Bied betere selfservice mogelijkheden om (via portalen en S2S) toegang te verkrijgen tot actuele en historische (status)informatie;

In het kader van handelingsperspectief 2.1 werd ingegaan op de wenselijkheid om burgers, bedrijven en intermediairs via track & trace informatie proactief mee te nemen in de status van aangiften, verzoeken, klachten en andere processen. In aanvulling hierop zijn er nog andere mogelijkheden om burgers, bedrijven en intermediairs beter mee te nemen in processen door actuele informatie te ontsluiten:

- a) **Bied na indiening inzage in documenten/formulieren voor meer zekerheid:** burgers en bedrijven kunnen met een gevoel van onzekerheid achter, omdat ingediende formulieren en documenten zelden achteraf kunnen worden gecontroleerd op fouten.
- b) **Laat burgers en bedrijven lopende processen volgen door de status en het verdere verloop hiervan inzichtelijk te maken:** De Belastingdienst en Toeslagen moeten meer prioriteit geven aan het kunnen bieden van actueel inzicht in de behandelstatus van lopende processen, inclusief een schets van het verdere proces en een inschatting van de doorlooptijd. Hieronder vallen ook de behandelstatus van bezwaren, beroepen, openstaande en voldane vorderingen. Op dit laatstgenoemde onderwerp loopt rond deze tijd al een pilot, zoals door de Belastingdienst in het najaar van 2020 is gedeeld met de Tweede Kamer: een beperkt vorderingenoverzicht voor te betalen bedragen IH en ZVW voor burgers.¹

- c) **Bied historisch inzicht in besluiten, correspondentie en voltooide processen en betalingen:** Om vragen (via andere kanalen te voorkomen (en/of beter te kunnen beantwoorden) en onzekerheid te reduceren is beschikbaarheid van historische informatie via selfservice kanalen van betekenis.
- d) **Verbeter de toegankelijkheid van informatie op groepsniveau voor grote ondernemingen:** Grote ondernemingen verkrijgen moeilijk inzicht op groepsniveau in de status van processen en het berichtenverkeer omdat de informatievoorziening is ingericht op entiteitsniveau. Hierdoor kunnen onduidelijkheden en fouten ontstaan en/of moet de Belastingdienst zich inspannen om gevraagde inzichten op te leveren² omdat dit geaggregeerde inzicht ook voor medewerkers van de Belastingdienst niet beschikbaar is. Omdat het intern verkrijgen van dit inzicht en het ontsluiten hiervan naar buiten dezelfde informatiebasis vereisen, dient allereerst aan de ontwikkeling hiervan prioriteit te worden gegeven, door hier informatie te koppelen. Het ontsluiten van deze informatie dient zoveel mogelijk te gebeuren via de systemen waarmee grote ondernemingen en hun intermediairs werken (System-to-System oplossingen). Correspondentie kan op dit moment überhaupt nog niet in deze systemen worden ingezien, ook niet op entiteitsniveau.

¹Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

² EY, 'Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening', 20 augustus 2020

Kinderopvangtoeslag App

Voor alle gebruikers van de kinderopvangtoeslag is een app beschikbaar gesteld, waarmee ouders snel en eenvoudig wijzigingen kunnen doorgeven en gepersonaliseerd inzicht krijgen in hun kinderopvangtoeslag.

2. Verbeter voor (maatschappelijk) intermediairs de middelen om zelfstandig, zonder contact met de Belastingdienst, hun klanten te bedienen

Intermediairs, met name aan de maatschappelijke kant, hebben nog regelmatig ondersteuning of tussenstappen vanuit de Belastingdienst nodig om aan de benodigde kennis of informatie over hun klanten te komen. De Belastingdienst en Toeslagen zouden in aanvulling hierop moeten onderzoeken hoe intermediairs (via hun eigen softwarepakketten) beter inzicht kunnen verkrijgen in hun 'klantenportefeuille'. Voor intermediairs, zowel aan de maatschappelijke als fiscale kant, is het namelijk waardevol om op elk moment in te kunnen zien welke klant heeft de intermediair waartoe gemachtigd heeft en wat de openstaande vorderingen en (naderende) acties zijn. Intermediairs werken met eigen, professionele softwarepakketten, waardoor dit inzicht dient te worden geboden binnen deze eigen omgeving. Zie hiervoor ook handelingsperspectief 2.4. Dit jaar wordt het kennisnetwerk voor maatschappelijke intermediairs verder doorontwikkeld, onder meer via een nieuwsvoorziening.¹

3. Hernieuw de prioriteit voor de realisatie van de oorspronkelijke visie voor het Generiek Portaal (om te beginnen vanuit het perspectief van selfservice)

De Belastingdienst biedt burgers en bedrijven circa 10000 webpagina's en 300 formulieren aan via 7 portalen waarop men apart moet inloggen, zelf de weg moet zoeken en beperkt digitaal zaken kan doen en gedeelde informatie kan vinden.²

Illustratief voor de fragmentatie van selfservicemogelijkheden is de situatie dat van burgers die ook zonnepaneelhouder zijn wordt verwacht dat zij de fiscale afhandeling hiervoor bijhouden in 'Mijn Belastingdienst Zakelijk' waar zij voor hun andere belastingzaken op de omgevingen voor particulieren zijn aangegeven. Deze gefragmenteerde opzet schaadt het overzicht, vergroot de werklust en de kans op fouten. Om iets aan dergelijke knelpunten te doen is enkele jaren geleden het initiatief 'Generiek Portaal' in het leven geroepen met als idee *"Het Generiek Portaal is bedoeld om aan de buitenkant een eenduidige, consistente en vooral positieve klantervaring te creëren die de compliance bevordert. Aan de binnenkant is het Generiek Portaal bedoeld om de onderliggende technologie te rationaliseren, waardoor de onderhoudskosten omlaag kunnen en er ruimte is voor vernieuwing."*³

De onderzoekers onderschrijven de visie achter het Generiek Portaal. Het tempo waarmee deze visie gerealiseerd wordt bleek de afgelopen periode echter lager dan gehoopt, waardoor op dit moment op basis van de uitgangspunten 'simpel' en 'focus' de nadruk is gelegd op aantal specifiekere zaken die sneller tot resultaat moeten leiden. Hieronder zijn generiek toegangsmanagement (voor single sign-on), andere generieke functies, en MVP's voor Auto, Bezwaar en het Kennisnetwerk. Een precieze roadmap wordt op dit moment opgesteld. Deze waardevolle functies zullen echter niet op korte termijn gebundeld worden tot één dienst vanuit een generieke omgeving.

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

² Belastingdienst, 'Memo Herijking Generiek Portaal, versie 1.0', 6 juni 2020.

³ Belastingdienst, 'Memo Herijking Generiek Portaal, versie 1.0', 6 juni 2020.

Doelgroepbenadering voor MKB

Er worden gerichte webinars georganiseerd rond de belastingbehoeften van ondernemers in specifieke sectoren, zoals kappers.

Zeker vanuit het perspectief van selfservice-functionaliteit voor burgers, MKB en intermediairs, zou de prioriteit voor de realisatie van de visie voor het Generiek Portaal moeten worden verhoogd, waarbij er overigens wel ruimte moet zijn voor aparte paden voor doelgroepen met uiteenlopende behoeften (burgers, MKB, Intermediairs).

Een belangrijke eigenschap, die ook nu als onderliggend uitgangspunt voor Generiek Portaal geldt, is dat functionaliteit ook mobiel beschikbaar is. Voor bedrijven en hun intermediairs draagt daarnaast ook het parallel verder ontwikkelen van System-to-System (S2S) functionaliteit bij aan de selfservice mogelijkheden omdat het goed aansluit op de administratieve keten zoals die door bedrijven en intermediairs wordt gebruikt (S2S wordt verder belicht in het kader van handelingsperspectief 2.4).

Verhoging van de urgentie vereist herbevestiging van de visie voor generieke diensten door de top van de Belastingdienst, de focus op de realisatie ervan (over de verschillende betrokken ketens heen) en financiële middelen voor de realisatie.

Bij de start van het Generiek Portaal is in de migratiestrategie vastgesteld dat de bestaande portalen qua ontwikkeling bevroren zouden worden (dus niet ook met vernieuwing aan de slag zouden gaan). Zodra de

prioriteit voor de ontwikkeling van Generiek Portaal is herijkt, is het belangrijk dat waar nodig duidelijke uitgangspunten worden vastgesteld over de balans tussen bestaande portalen en Generiek Portaal omdat de verdere ontwikkeling van Generiek Portaal een meerjarige inspanning vergt, ook wanneer de prioriteit ervoor zou worden verhoogd.

Of en in welke mate de Belastingdienst en Toeslagen hun dienstverlening in de toekomst bundelen in één omgeving is nog afhankelijk van de precieze invulling van de (bestuurlijke) ontvlechting.

Help de Helper

Binnen het 'Help de Helper' initiatief ondersteunt de Belastingdienst een breed netwerk van helpende partijen bij de gespecialiseerde hulp die deze partijen bieden aan belastingplichtigen.

Doe recht aan de situaties van kwetsbare burgers door passende ondersteuning te bieden

Inleiding

Er is toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor het belang van dienstverlening die past bij mensen en de situaties waarin zij zich bevinden. In het kader van het onderzoek Werk aan Uitvoering werd bepleit dat er bij ontwerp en levering van overheidsdienstverlening moet worden gestreefd naar de 'menselijke maat'. De menselijke maat houdt in dat burgers en bedrijven centraal gesteld moeten worden, in plaats van processen en systemen; van 'productgericht' naar 'oog voor individuen en verschillen'.¹

Werken vanuit de menselijke maat heeft implicaties voor de wijze waarop besluiten worden genomen. Besluiten moeten rechtvaardig zijn maar ook als zodanig worden ervaren en worden genomen op basis van de bedoeling van de wet.² De toepassing van maatwerk in besluiten, door binnen de discretionaire ruimte in wet- en regelgeving een passende oplossing te vinden in unieke situaties, wordt behandeld in handelingsperspectief 3.3.

Elke groep is erbij gebaat als er in de dienstverlening ruimte is voor de mens en de specifieke situatie. Denken en werken vanuit de menselijke maat loopt dan ook als rode draad door de handelingsperspectieven heen. Een groep waarvoor deze aandacht echter in het bijzonder

belangrijk is, betreft burgers die zich tijdelijk of langdurig in een schrijnende situatie bevinden, bijvoorbeeld door schuldenproblematiek of als gevolg van 'life events' als overleden of scheiding.

Passende dienstverlening kan hierbij gaan over aanvullende ondersteuning, maar heeft dus ook betrekking op de toepassing van wetten en regels. Zonder passende oplossingen voor kwetsbare burgers, komen zij in bepaalde gevallen namelijk vast te zitten in het systeem, met mogelijk onbedoelde en ongewenste gevolgen.

Een overkoepelende uitdaging bij het ontwikkelen van passende ondersteuning voor iedereen, is dat enerzijds de massale dienstverlening steeds meer digitaal en vaker automatisch verloopt, terwijl er gelijktijdig groeiende behoefte is aan een empathische overheid, die borgt dat niemand buiten de boot valt.³

De Belastingdienst heeft op een aantal gebieden al succesvol ingezet op het toesnijden van dienstverlening op mensen en situaties die zich niet lenen voor massale processen. Samenwerking met het maatschappelijk veld speelt hierin een belangrijke rol.

¹ Deloitte, 'Cultuuronderzoek Belastingdienst', 30 april 2020

² ABDTOPConsult, 'Werk aan Uitvoering Fase 1', 12 februari 2020; ABD TOPConsult, 'Werk aan uitvoering Fase 2', 11 september 2020

³ Belastingdienst, 'Jaarplan 2020', november 2019

Voorbeeld: Financiële dienstverlener

Ook buiten het publieke domein gaat men de uitdaging aan om passende dienstverlening te bieden voor groepen waarvoor het massale proces niet volstaat. Een internationaal opererende Nederlandse financiële instelling zet zwaar in op het verder ontwikkelen van snelle, digitale, 'contactloze' dienstverlening, zonder hierbij de groepen waarbij dit niet past uit het oog te verliezen.

Om de oplossing voor de ene groep niet ten koste te laten gaan van de dienstverlening aan de andere, organiseert deze bank de dienstverlening als een 'drietrup' in gescheiden omgevingen:

1. Waar mogelijk, is de dienstverlening digitaal en geautomatiseerd;
2. Waar voor grote groepen lichte vormen van ondersteuning nodig zijn, wordt ingezet op efficiënte massale interactie, zoals via call centers;
3. Voor groepen of situaties waar automatische en massale bediening niet volstaan, wordt een veel persoonlijker aanpak geboden via gespecialiseerde kanalen en hiervoor opgeleide medewerkers.

Door doorlopend de consistentie tussen deze sporen te bewaken, blijft de dienstverlening coherent en de toepassing van regels gelijk. Tegelijkertijd stelt deze splitsing de organisatie in staat te voorkomen dat passende oplossingen voor situaties en groepen die aanvullende aandacht behoeven, de efficiëntie van de massale processen schaden.

¹ Rijksoverheid, '1e Suppletore Begroting', 2020

Er wordt hulp bij aangifte (HUBA) geboden en de 'Stella teams' bieden een voorziening voor het behandelen van complexe casuïstiek, bijvoorbeeld als er sprake is van schrijnende omstandigheden waarbij acute hulp of ondersteuning op maat noodzakelijk is. Burgers en bedrijven ervaren op dit moment dat (in hun beleving) de dienstverlening echter nog niet altijd recht doet aan hun situaties en behoeften.

Op basis van de knelpuntenanalyse werd bijvoorbeeld geconcludeerd dat de Belastingdienst en Toeslagen nog niet altijd volop rekening gehouden met burgers met beperkte zelfredzaamheid. Zo worden mensen die een ingrijpend life event meemaken en aanvullende ondersteuning nodig hebben, hier niet altijd in voorzien. Dit gaat zowel over praktische ondersteuning zoals het meedenken via maatwerkoplossingen, als over het erkennen van de situatie waarin mensen verkeren en het vinden van de hierbij passende toon in interactie. Specifiek voor toeslaggerechtigden geldt dat de aanvullende (digitale) informatievoorzieningen en ondersteuning als ontoereikend worden ervaren en er bijvoorbeeld niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met de financiële situatie van kwetsbare groepen.

Recentelijk zijn via de Voorjaarsnota aanvullende middelen vrijgemaakt ten behoeve van het beter toepassen van de menselijke maat. Deze middelen worden ingezet om de klantgerichte en individuele benadering van de

Belastingdienst te verbeteren. Specifiek is onder de noemer 'Implementatie menselijke maat ten behoeve van burgers' voor het jaar 2020 een aanvullend budget van €2 miljoen gereserveerd, oplopend tot €8 miljoen in 2023.¹ Dit betreft een Belastingdienst-specifiek budget. Voor Toeslagen is ook binnen het programma Vernieuwing Dienstverlening het vergroten van de menselijke maat een belangrijke pijler.

De wenselijkheid de menselijke maat te hanteren loopt dus als rode draad door handelingsperspectieven heen, maar enkele voorbeelden waarin dit ook nadrukkelijk een rol speelt zijn het versterken van het netwerk van balies (zie handelingsperspectief 2.5) en het scherper toezien op de taal en toon van brieven (zie handelingsperspectief 2.6).

Wat passende, aanvullende ondersteuning betreft zien de onderzoekers ruimte om bestaande initiatieven beter te structureren en/of te verrijken. De te identificeren dienstverleningsmissies (handelingsperspectief 1.3) zullen helpen hieraan richting te geven en prioriteiten te bepalen. Daarop vooruitlopend worden in het vervolg van deze paragraaf de volgende handelingsperspectieven uitgewerkt:

1. Ontwikkel aanvullende (tijdelijke) ondersteuning voor kwetsbare burgers verder;
2. Professionaliseer en structureer de wijze waarop de menselijke maat wordt toegepast verder.

Interventies door Stella-teams

De Stella-teams hebben in 2019 ongeveer 2100 urgente en schrijnende casussen behandeld.

¹ Belastingdienst, 'Notitie Voortgang Interactie en Dienstverlening Belastingdienst', 14 april 2020

² Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

Deze handelingsperspectieven hebben vooral betrekking op (kwetsbare groepen) burgers, waaronder toeslaggerechtigden.

1. Ontwikkel aanvullende (tijdelijke) ondersteuning voor kwetsbare burgers verder

De Belastingdienst streeft er in zijn dienstverlening naar het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk te maken aan hun plichten te voldoen en hun rechten uit te oefenen en erkent dat de gewenste mate van ondersteuning hierbij burgers varieert. Een integraal perspectief omvat een globale omschrijving van situaties waarin voor bepaalde doelgroepen gerichte, aanvullende ondersteuning wordt geboden, maar ook uitgangspunten voor werkwijzen en interventies die kunnen leiden tot afbouw/uitfasering.

- **(Vroeg)signalering:** vroegsignalering van problematiek helpt stress en kritieke situaties zoveel mogelijk voor te zijn. Via informatie uit de eigen systemen, maar ook door korte lijnen te hebben met overheids- en maatschappelijke partners kan vroegsignalering worden versterkt en kunnen gerichte (preventieve) interventies in gang worden gezet (zie ook handelingsperspectief 2.2).
- **Gerichte incidentele/kortdurende ondersteuning:** De nabestaandendesk van de Belastingdienst is een goed voorbeeld van gerichte, incidentele ondersteuning (bij life events) waarop kan worden voortgebouwd. De specifieke ondersteuning vanuit de nabestaandendesk maar ook de taal en toon die daarbij worden gehanteerd, onderstrepen de menselijke maat. Vergelijkbare oplossingen zijn denkbaar in geval van

werkloosheid, scheiding en andere ingrijpende gebeurtenissen. Een voorwaarde hiervoor is dat de Belastingdienst de juiste expertise in huis heeft. Bij life events is het ook wenselijk om te bekijken hoe de dienstverlening kan worden gecoördineerd met de dienstverlening vanuit andere overheidsinstanties, zodat mensen zo goed mogelijk begeleid worden. Voor nabestaanden wordt al aan een overheidsbrede aanpak gewerkt.

- **Gerichte structurele/langdurige ondersteuning:** Een kleine groep huishoudens waarbij langdurige, meervoudige problematiek bestaat, behoeft gerichte structurele/langdurige ondersteuning. Toeslagen heeft het plan om in 2021 goed opgeleide medewerkers beschikbaar te hebben voor persoonlijke begeleiding van huishoudens die dat nodig hebben.¹ Waar nodig blijven deze medewerkers ook persoonlijk voor langere tijd benaderbaar. Dit jaar is daarnaast een verkenning aangekondigd naar verdere uitbreiding van de Stella-teams, door hen waar nodig meer ruimte te geven en door te kijken of er aanvullende casuïstiek is waarin de Stella-aanpak van waarde zou zijn.²
- **Afbouw/uitfasering:** Voor kortdurende en langdurende ondersteuning dient helder te zijn welke interventies ertoe leiden dat deze ondersteuning kan worden uitgefaseerd of overgedragen aan het maatschappelijk veld. In dit verband moet worden onderzocht of bepaalde regelingen of uitzonderingen beter door andere instanties kunnen worden uitgevoerd (zie hierna in deze paragraaf en tevens handelingsperspectief 3.2).

Schuldhelpverlening via gemeenten

Een voorbeeld van een goed initiatief dat al in uitvoering is, is het intensiveren van de samenwerking met gemeenten rond schuldhelpverlening.¹

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

² ABDTOPConsult, 'Werk aan Uitvoering Fase 1', 12 februari 2020; ABD TOPConsult, 'Werk aan uitvoering Fase 2', 11 september 2020

³ Deloitte, 'Cultuuronderzoek Belastingdienst', 30 april 2020

- **Intensiveer samenwerking met derden verder, bijvoorbeeld in het kader van de Rijksbrede opvolging aan WAU:** over deze verschillende vormen en stadia van aanvullende ondersteuning heen geldt dat de Belastingdienst explicieter een keten kan vormen met externe partijen, zowel binnen de overheid als met maatschappelijke dienstverleners. Dit geldt helemaal bij meervoudige problematiek die verder reikt dan belastingen en/of toeslagen
 - *Verwijs explicieter door en zorg dat deze hulp laagdrempelig is:* Een concreet aspect van de toegankelijkheid van aanvullende hulp is dat deze momenteel regelmatig een eigen bijdrage vereist, wat juist voor kwetsbare groepen een drempel is. Rond schuldhelpverlening is al een succesvolle samenwerking met gemeenten opgezet. Op vergelijkbare wijze kan worden ingezet op doorverwijzingen rond taalvaardigheid, sociale problematiek of andere complicaties die detecteerbaar zijn voor informanten bij de BelastingTelefoon of balies.
 - *Versterk de structurele samenwerking met andere overheidsonderdelen, zoals gemeenten en het UWV, bijvoorbeeld in het kader van de Rijksbrede opvolging aan WAU:* Op operationeel vlak leidt meer kennisdeling tot verbeterde vroegsignalering van problematiek en kan sneller worden geschakeld in het vinden van oplossingen. Daarnaast is het minstens zo belangrijk om periodiek de samenwerking op strategisch niveau te evalueren en een plan op te stellen richting een

hechtere samenwerking. Binnen het traject Werk Aan Uitvoering wordt al expliciet aandacht besteed aan de noodzaak tot intensievere samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties onderling en ook gemeenten, zowel in de samenwerking als in het uniformeren en samenbrengen van de dienstverlening 'aan de voorkant'.² De concrete vertaling van deze ambitie naar een plan van aanpak wordt echter nog vormgegeven.

2. Professionaliseer en structureer de wijze waarop de menselijke maat wordt toegepast verder

Naast het uitbreiden van de aanvullende ondersteuning en het verbeteren van de wijze waarop wordt omgegaan met discretionaire ruimte (handelingsperspectief 3.3) kan de wijze waarop de menselijke maat wordt toegepast ook op andere wijzen verder worden gestandaardiseerd en geprofessionaliseerd.

- a) **Definieer de verschillende elementen van 'de menselijke maat' concreet en in samenhang met elkaar:** In het cultuuronderzoek is vastgesteld dat het ontbreken van een heldere definitie van 'de menselijke maat' een consistente toepassing hiervan in de weg staat: "Wij stellen vast dat een heldere definitie, visie en uitwerking van het begrip 'menselijke maat' ontbreekt, waardoor leidinggevend en medewerkers goed weten hoe ze aan dit criterium van de gewenste cultuur kunnen voldoen".³ Begin daarom met het helder definiëren van de verschillende componenten hiervan en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Empathie bij de BelastingTelefoon

Middels het project 'Next Step' is geïnvesteerd in trainingen voor informanten om met meer empathie gesprekken te voeren. Het trainingsprogramma is erop gericht de burger te behandelen zoals deze behandeld wil worden, bijvoorbeeld door goed te luisteren en aan te voelen wat de eigenlijke, achterliggende vraag is. Deze training is inmiddels door alle zittende medewerkers gevolgd en een vast onderdeel geworden in de basisopleiding.

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

- b) **Versterk de basis die eerste en tweedelijns ondersteuning heeft voor toepassing menselijke maat verder:** Niet alleen informanten bij de contactkanalen, maar ook medewerkers in de 'tweede lijn' moeten begrijpen wat het betekent om vanuit de menselijke maat te denken en handelen. Bij de BelastingTelefoon is de afgelopen tijd al een waardevolle eerste stap gezet: alle informanten zijn getraind om met meer empathie gesprekken te voeren.¹ Verdere trainingen die in dit kader zouden bijdragen hebben bijvoorbeeld betrekking op het nog beter leren herkennen van complexe problematiek en het op de juiste momenten toepassen van de verschillende doorverwijzingsmogelijkheden (Stella teams, externe hulpverlening bij bijvoorbeeld schulden, maar ook meer laagdrempelige vormen van aanvullende ondersteuning, zoals de balies).
- c) **Bied/verduidelijk de ruimte die contactafdelingen in de gehanteerde prestatie-indicatoren hebben om de tijd te nemen voor bijzondere situaties:** In de prestatie-indicatoren en richtlijnen voor informanten is al enkele jaren ruimte opgenomen om elke situatie de aandacht te geven die deze verdient. Veel medewerkers denken echter nog dat zij (ook) worden afgerekend op de gemiddelde behandeltijd. Het is belangrijk medewerkers in trainingen en in de dagelijkse praktijk consistent te wijzen op deze ruimte en het gebruik hiervan.

In aanvulling op de uitwerking van deze handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Procesoptimalisatie

In dit rapport wordt onder het 'optimaliseren' van processen het vereenvoudigen, beter plannen, digitaliseren en/of automatiseren verstaan. Daarnaast kan betere communicatie en samenwerking tussen verschillende actoren in een procesketen tot procesoptimalisatie leiden.

¹ Belastingdienst, 'Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst - Bijlage 2: samenhang Uitvoerings- en toezichtstrategie en interactiestrategie Belastingdienst en de ontwikkeling van het Visitekaartje', 14 april 2020.

² Panteia, 'Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst', 30 september 2020.

³ Interview

Optimaliseer processen en betrek daarin nadrukkelijk het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs

Inleiding

Burgers, bedrijven en intermediairs verwachten van de Belastingdienst en Toeslagen snelle, nauwkeurige en foutloze dienstverlening. Zij willen weten waar ze aan toe zijn, niet te lang wachten op duidelijkheid over de juistheid of hoogte van een aanslag en snel geholpen worden wanneer dat nodig is. De visie van de Belastingdienst onderstreept dat processen zo dienen te zijn ingericht dat zaken in één keer goed gaan en dat ze 'digitaal zijn waar het kan/moet'.¹

Op basis van de knelpuntenanalyse in de vorige fase van dit onderzoek werd geconcludeerd dat de organisatie van processen van de Belastingdienst de dienstverlening niet altijd optimaal ondersteunt. Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat de kwaliteit van de processen waarin de dienstverlening van de Belastingdienst wordt vormgegeven tekortschiet.

Processen kunnen als lang, onnodig en foutgevoelig worden ervaren, zeker als ze nog niet zijn gedigitaliseerd. Zo is in 2019 slechts 68% van alle bezwaren binnen de awb-termijn afgehandeld, tegenover 78% in 2018.² Fouten zijn niet altijd eenvoudig te herstellen. Niet alleen voor burgers, bedrijven en hun intermediairs kan dit tot onzekerheid, onduidelijkheid, uitval, fouten en extra werklast leiden, maar ook voor medewerkers van de

Belastingdienst zelf.

Een van de grondoorzaken van procesgerelateerde problematiek is dat het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zelden het vertrekpunt zijn geweest bij het ontwerp en de inrichting van de primaire processen en daaraan gerelateerde dienstverlening.

De organisatie en processen binnen de Belastingdienst zijn complex en processen en data niet altijd gestandaardiseerd waardoor zelfs ogenschijnlijk kleine optimalisaties ter verbetering van de dienstverlening vaak moeilijk door te voeren zijn. Ook spelen niet gedigitaliseerde processen nog een grote rol. Er worden fouten gemaakt bij het invullen omdat er geen uitleg of validatie plaatsvindt en er gaan dingen fout bij het verwerken van de fysieke post (ontbrekende post, fout bezorgd, scanfouten, fouten bij overtypen etc.). Dit leidt tot aanzienlijke informatieverwerking, herstel van fouten, klachten en bezwaar- en beroepsprocedures.³

Voor Toeslagen geldt voor het aanvraagproces haast een omgekeerde uitdaging. De transactieverwerking, van aanvraag tot toekenning, is bij Toeslagen volledig gedigitaliseerd en geautomatiseerd (behalve als de procesopzet/het systeem voorschrijft dat er handmatige interventie nodig).

Voorbeeld van procesoptimalisatie

Ontwikkel de mogelijkheid om informatie uit aangiften van voorgaande jaren naar een actuele aangifte te kopiëren. Zo verlaagt de werklast en vermindert de foutgevoeligheid.

Voor burgers zou dit bijvoorbeeld nuttig zijn voor (jaarlijkse) giften/schenken aan goede doelen, medische kosten of andere aftrekposten.

Er bestaat geregeld behoefte aan mogelijkheden voor het maken van uitzonderingen op gestandaardiseerde processen en de onderliggende systemen, die daar weinig tot geen mogelijkheid toe bieden.

Het systeem biedt te weinig ruimte voor maatwerk. De ruimte die de wet biedt wordt vaak niet in het systeem gevat.¹

De beïnvloedingsmogelijkheden binnen het systeem schieten met name tekort als het gaat om het verwerken van bepaalde beslissingen, bijvoorbeeld rond terugvorderingen. Maar ook in het mededelen wordt teveel rigiditeit ervaren, bijvoorbeeld doordat te weinig ruimte bestaat om beschikkingen specifiek te maken of er toelichting op te geven. Daar hoort bij dat voor medewerkers ook niet altijd gemakkelijk kan worden vastgesteld hoe geautomatiseerde processen leiden tot uitkomsten (bijvoorbeeld besluiten en berekeningen).²

Tegelijkertijd zijn er buiten het 'transactiesysteem' ook nog processen waar juist behoefte is aan meer digitalisering, zoals voor het indienen van bezwaren of het aanleveren van bewijsstukken.

Daarnaast is er bij Toeslagen behoefte aan meer inzage in en invloed op de processen rond het 'transactieproces en -systeem', zoals aanvragen die niet kunnen worden verwerkt omdat er te weinig informatie is, verzoeken om meer informatie vooraf, of (status van) uitbetalingen en

correspondentie (achteraf). Deze informatie is nu niet vanuit het systeem oproepbaar of ligt bij andere afdelingen, maar is nodig om burgers goed te kunnen bedienen en de processen te kunnen verbeteren.

Tot slot bestaat er op specifieke onderdelen van de Toeslagprocessen nog behoefte aan verkorting van de doorlooptijd, zoals bij de uitbetaling van toeslagen. Door de verschillende controles en de maandelijkse uitbetaalmomenten waar aan wordt vastgehouden, bedraagt de doorlooptijd tot aan uitbetaling na een positief besluit op de aanvraag nog een aantal weken.

Er zijn goede ideeën voor verbetering maar weinig (snelle) vooruitgang

De Belastingdienst wil zo opereren dat fouten worden voorkomen in plaats van ze achteraf te moeten herstellen. Processen dienen zo te zijn ingericht dat zaken in één keer goed gaan en dat ze 'digitaal zijn waar het kan/moet'.³ Maar het rapport van fase 1 constateert dat nauwelijks op bekende knelpunten in processen wordt geacteerd, wat ervoor zorgt dat processen steeds complexer worden en verder 'verstopt' raken, waardoor alles verder vertraagt en vatbaar is voor fouten door systemen, medewerkers en burgers/bedrijven.

¹Interviews

²Interviews

³EY, 'Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst', 26 augustus 2020

Illustratief

“Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheid dat de burger fouten maakt. Het is lastig fouten te herstellen en kleine fouten leiden tot langdurige herstelprocessen en problemen. Wanneer burgers door een fout in de aangifte in het correctieproces terecht komen, leidt dit tot onduidelijkheid en problemen.”¹

¹EY, ‘Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst’, 26 augustus 2020

De activiteiten die worden ondernomen voor optimalisatie zoals het digitaliseren van formulieren verlopen moeizaam. Relatief simpele aanpassingen zijn vaak moeilijk om verschillende redenen:

- Wijzigingen doorvoeren is complex door de lage robuustheid van processen en systemen
- Focus en capaciteit ontbreekt om problemen snel op te kunnen lossen. Oplossingen vragen veel coördinatie tussen verschillende afdelingen en ketens (met verschillende prioriteiten)
- Het streven voor oplossingen is vaak ‘te perfect en volledig’ waardoor er lange trajecten ontstaan, terwijl burgers en bedrijven in sommige gevallen meer gebaat zijn bij een ‘quick fix’
- Procesverbeteringen (dus) te weinig worden vormgegeven vanuit wat de burgers en bedrijven (nu) nodig hebben

De processen van de Belastingdienst moeten worden geoptimaliseerd voor betere dienstverlening

Fundamentele verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven vereist optimalisatie van processen. Procesoptimalisatie betreft het ‘stroomlijnen’ van processen door knelpunten en inefficiënties te elimineren met als doel het:

- Verkorten van doorlooptijden;
- Elimineren van onnodige stappen en handelingen;
- Sneller in te kunnen spelen op risico’s en kansen;
- Verkrijgen van meer overzicht op en inzicht in processen;

- Beter inzichtelijk maken van de status en voortgang van bepaalde processtappen;
- Verlagen van uitvoeringskosten.

Optimalisatie kan bijvoorbeeld worden gedaan door processtappen te digitaliseren, te automatiseren of te uniformeren en door informatie vooraf in te vullen. Het omvat bijvoorbeeld ook het vereenvoudigen van fouterstel door beleidslijnen en/of systemen minder rigide.

Continue procesoptimalisatie kan de Belastingdienst en Toeslagen in staat stellen om, mits (met inachtneming van de wet- en regelgeving) ingestoken vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en/of intermediairs, telkens beter te voldoen aan de behoeften en verwachtingen, bijvoorbeeld doordat het begrip en het gemak toenemen, er meer ruimte ontstaat voor een eerlijke, persoonlijke behandeling.

Ook voor de Belastingdienst en Toeslagen houdt het voordelen in: een efficiëntere operatie die meer wendbaar is leidt tot minder klachten en hogere medewerkerstevredenheid.

In deze paragraaf worden de volgende handelingsperspectieven beschreven om processen te optimaliseren:

1. Organiseer continue verbetering en vereenvoudiging van processen met behulp van ‘process mining’;

2. Versnel voor Belastingen de digitalisering en automatisering van processen;
3. Versnel de ontwikkeling van System-to-System oplossingen voor MKB, GO en intermediairs;
4. Onderzoek hoe processen flexibeler kunnen worden ingericht t.b.v. maatwerk en foutenherstel;
5. Uniformeer processen voor een meer eenduidige 'ervaring' en -behandeling van burgers, bedrijven en intermediairs.

Executievermogen en procesoptimalisatie

Elders in dit rapport zijn voorwaarden voor verbetering van het executievermogen voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening belicht. Deze voorwaarden zijn zeker niet in de laatste plaats van toepassing op procesoptimalisatie. Procesoptimalisatie kan namelijk weerbarstig zijn. In een complexe organisatie als de Belastingdienst raakt het veel belanghebbenden en doet een beroep op aanpassing van het complexe landschap van systemen voor informatievoorziening. Het vereist besluitvaardigheid en de drang en het vermogen meerjarige focus te behouden. De onderzoekers zijn echter van mening dat procesoptimalisatie een noodzakelijke voorwaarde voor de transformatie van de dienstverlening is en daarmee dus onontkoombaar.

Voorwaarden

In aanvulling op de uitwerking van bovengenoemde handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde

resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

1. Organiseer continue verbetering en vereenvoudiging van processen met behulp van 'process mining'

Om fundamentele en blijvende verbetering in de kwaliteit van processen te realiseren, dient de Belastingdienst een continu en datagedreven verbeterproces in te regelen. Dit handelingsperspectief omvat een aantal stappen:

Identificeer (continu) knelpunten

Identificeer knelpunten in integrale ('end-to-end') processen. Denk bij dergelijke processen aan: 'het indienen van een aangifte winstbelasting' of 'het doorlopen van een bezwaar en beroep procedure voor Toeslagen'. Knelpunten in processen kunnen gestructureerd en continu worden geïdentificeerd op basis van bijvoorbeeld de analyse van inkomende vragen (BelastingTelefoon, ingevoerde zoektermen op de websites), klachten, bezwaren en andere vormen van gevraagde en ongevraagde feedback (zie ook handelingsperspectief 2.5). Ook het doorlopend bewaken van operationele indicatoren (bijvoorbeeld wachttijden, doorlooptijden, foutpercentages, percentage uitval) ondersteunt identificatie van knelpunten.

Goed voorbeeld: Bezwaren¹

Op basis van data-analyse van ingediende bezwaren worden door de keten Bezwaar, Beroep en Klachten (BBK) hypothesen voor verbetering geschetst en verbeteringen met de grootste impact (als eerste) gerealiseerd. Zo werkt de keten BBK nu aan:

- Het voorkomen van bezwaar door meest voorkomende redenen en categorieën vast te stellen en te kijken hoe de Belastingdienst deze voor kan zijn;
- Duidelijkere communicatie over bezwaren waardoor men het juiste bezwaar indient en alleen een bezwaar indient als dat nodig is ("particulieren weten bijvoorbeeld vaak het verschil niet tussen een aanslag of beschikking");
- Een dashboard om de voorraden van bezwaren voor inkomensheffing te kunnen bewaken, waardoor bij oplopende werkvoorraden snel kan worden bijgestuurd. Het gaat hier om een ketendashboard waarin een bezwaar van binnenkomst tot beschikking kan worden gevolgd. Dat is nu geschikt voor bewaren IH, maar zal in 2021 verder worden uitgebreid met andere belastingmiddelen;
- Het efficiënter verdelen van binnenkomende (niet-digitale) bezwaren², nu specifiek voor Box 3 (grootste volume) op basis van woordherkenning;
- De verkenning van de aansluiting van het bezwaarproces op System-to-System oplossingen bij MKB (analysefase);
- Het voorkomen van (de administratieve last van) bezwaren door 'deformalisatie', i.e. verkennen hoe 'fouten bij aangifte' makkelijker kunnen worden hersteld zonder dat hier een bezwaar voor nodig is (zoals nu nog vaak noodzakelijk is);
- Het ontsluiten van statusinzicht voor behandeling van bezwaar (track & trace) en uitgewisselde bestanden. Nu alleen nog voor Particulieren IH (naar verwachting eind 2020 gerealiseerd);
- De huidige online bezwaarvoorziening wordt onderdeel van het Generiek Portaal (MVP draait);
- Algemene uitspraken of versnelde automatisering van 'pieken' (bijvoorbeeld door social media).

¹Interview

²De (vergroting van de) inzet van gedragsexpertise kan hier een goede aanvulling op zijn.

³Zie paragraaf 1.3 voor mogelijke criteria die als basis kunnen dienen voor een evaluatie- en prioriteringskader.

De Belastingdienst en Toeslagen meten en analyseren dergelijke indicatoren nu ook, maar zelden doorlopend en/of vanuit het integrale ('end-to-end') procesperspectief (wat een blik over directies en afdelingen heen vereist), en vaak wordt er ook niet systematisch iets met deze signalen gedaan.

Bepaal de oorzaak van knelpunten

Voor elk van de geïdentificeerde knelpunten moet vervolgens (steeds) worden bepaald:

- Wat concrete situaties zijn waarbij het knelpunt voorkomt;
- Wat de impact hiervan is;
- Hoe vaak het zich voordoet;
- Hoe het knelpunt (mogelijk) ontstaat.

Maak gebruik van 'process mining'

Het bewaken van end-to-end processen en identificeren van knelpunten (en mogelijke oplossingen) zou moeten worden ondersteund door 'process mining'. Process mining is het op basis van data voortdurend (en geautomatiseerd) identificeren en diepgaand analyseren van knelpunten in processen. Het geeft inzicht in 'daadwerkelijke processen': de stappen die burgers en bedrijven doorlopen voor bijvoorbeeld het doen van een aangifte of het wijzigen van Toeslaggegevens, in plaats van 'veronderstelde processen': de stappen die een burger of bedrijf verondersteld wordt te nemen. Niet zelden blijken mensen op basis van dergelijke analyses andere stappen en paden te doorlopen dat in een procesontwerp oorspronkelijk was

voorzien. Een dergelijke analyse bevat bijvoorbeeld interactiemomenten, gekozen kanalen, de tijd die ze spenderen op een kanaal, bewegingen die worden gemaakt tussen verschillende pagina's of platforms en momenten waarop er uitval plaatsvindt.²

Prioriteer knelpunten

Vanuit perspectief van dienstverlening moeten prioriteiten voor verbetering in de eerste plaats worden bepaald vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs (klantwaarde). Ook het potentieel van de Belastingdienst (businesswaarde) moet worden meegenomen, bijvoorbeeld de vermindering van de inspanning die gemoeid gaat met afstemming en herstel van bezwaar/beroep procedures en klachten.³

Ontwerp vereenvoudigingen zo integraal mogelijk

Voor geprioriteerde (oorzaken van) knelpunten dienen mogelijke verbeteringen te worden geïdentificeerd. Dit dient bij voorkeur 'vanuit het integrale proces' te worden beschouwd en niet alleen voor delen van een bestaand proces. In dat geval blijft namelijk het risico bestaan dat een in essentie suboptimaal proces ongemoeid blijft en dat er alleen 'puntoplossingen' worden geduid voor knelpunten in delen van het proces. Zo wordt er een kans gemist om (de oorzaken van) meerdere knelpunten per proces tegelijk op te lossen.

Prioriteiten te digitaliseren formulieren Belastingdienst¹

1. Opgave zonnepaneelhouders (top 3)
2. Melding ob kleineondernemersregeling (top 3)
3. Melding beëindiging ob kleineondernemersregeling (top 3)
4. Aanvraag uitstel inkomstenbelasting
5. Verzoek middeling IB
6. Opgaaf rekeningnummer particulieren
7. Verzoek MRB bijzonder tarief
8. Adreswijziging doorgeven buitenland
9. Verzoek bijzondere situatie huurtoeslag
10. Aanvraag beschikking ANBI
11. Bezwaar motorrijtuigenbelasting
12. Klachtenformulier.

Realiseer en test de oplossing en itereer waar nodig

Realiseer en test de (voorgestelde) procesverbetering(en) met medewerkers, burgers/bedrijven/andere belanghebbenden, bijvoorbeeld met behulp van testpanels, en itereer waar nodig.

Regel een stuurproces voor continue vereenvoudiging in

Stel, bij voorkeur, een (keten overschrijdende) 'proces eigenaar' aan (eventueel per doelgroep) die integraal verantwoordelijk is voor de optimalisatie van processen die bepalend zijn voor de dienstverlening voor burgers, bedrijven en/of intermediairs. Deze verantwoordelijke overziet en bewaakt de proceskwaliteit en de initiatieven rond procesverbetering.

Het vervolg van deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen enkele procesverbeteringen die al zijn voorzien en/of waaraan wordt gewerkt. Daarnaast worden enkele aanvullende procesverbeteringen in het verlengde van de knelpuntenanalyse (vorige fase van dit onderzoek) geduid.

2. Versnel voor de digitalisering en automatisering van processen binnen de Belastingdienst

Om de doorlooptijd van processen te verkorten en foutgevoeligheid te verlagen, zou de Belastingdienst de digitalisering en automatisering van processen waar mogelijk moeten versnellen. Voor Toeslagen, waar digitalisering en automatisering van processen meer gevorderd is, is dit alleen voor bezwaren van toepassing.

Volbreng het digitaliseren van processen en formulieren en versnel dit voor de belangrijkste formulieren indien mogelijk

Medio 2020 staan er op de website van de Belastingdienst zo'n 506 'papieren' formulieren die gemiddeld ca. 215.000 keer per maand gedownload worden. Hierbij vertegenwoordigt 10% van de formulieren zo'n 80% van de downloads.¹

Het digitaliseren van analoge processen en formulieren moet worden volbracht en waar mogelijk (voor de belangrijkste formulieren) worden versneld om de werklast voor burgers, bedrijven, intermediairs en de Belastingdienst te verlagen en daarnaast de doorlooptijd van processen te verkorten en de foutgevoeligheid te verlagen.

Voor de digitalisering van formulieren heeft de Belastingdienst een prioriteitenlijst gemaakt voor Belastingen¹, deze is hiernaast afgebeeld. De prioritering van deze lijst is bepaald aan de hand van de download frequentie en de inspanning voor digitalisatie.

¹ Directie IV, 'Digitaal Zaken Doen, Formulierendienst', 1 september 2020]

Voorbeeld: S2S in ontwikkeling /op de tekentafel¹

Samen met de markt verkent het Programma Versterking Administratieve ketens hoe voor MKB gegevens automatisch kunnen worden ingevuld vanuit softwarepakketten. Zo wordt nu beproefd hoe de winstaangifte voor kleine ondernemers en ZZP'ers, op basis van standaarden, automatisch kan worden opgesteld vanuit hun boekhoudpakketten. Op deze manier neemt ook voor deze doelgroep het gemak waarmee kan worden voldaan aan verplichtingen toe, terwijl de onzekerheid over eventuele (onnodige) fouten afneemt.

¹ EY, 'Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst', 26 augustus 2020

Het digitaliseren van formulieren verlicht de werklust iets, maar is in veel gevallen nog een 'tussenoplossing'. Als tussenoplossing is er een behoefte aan (verdere) digitalisering van:

- C- en M-biljetten (werken en wonen in het buitenland)
- Verdere digitalisering aanvraag uitstel IB
- Aangifte Schenk- en Erfbelasting;
- Bezwaar en beroep voor Schenk- en Erfbelasting;
- Uitgaande post bij automatische triggers;
- Uitbetalingen (met vaste uitbetalingsmomenten);
- Betalingen (denk aan: iDeal, automatische incasso).

Voorbeelden van processen met een (grote) vraag naar digitalisering binnen Toeslagen zijn onder andere:

- Vorderingenoverzicht (in ontwikkeling);
- Aanvraag betalingsregeling;
- Bezwaar indienen;
- Doorgeven mutaties;
- Digitale machtiging voor automatisch incasso;
- Uploadfunctie bewijsstukken (in ontwikkeling);
- (Algemeen:) De bediening bewindvoerders.

Hierbij geldt dat er meer integraal moet worden gekeken naar een (optimale) digitalisering van processen. Voor ondernemers (en hun intermediairs) geldt bijvoorbeeld dat formulieren nu vaak in een aparte omgeving moeten worden ingevuld waar bijvoorbeeld het verwerken via het System-to-System kanaal eenvoudiger en minder foutgevoelig zou zijn.

Automatiseer processen en formulieren zoveel mogelijk en versnel dit indien mogelijk

De automatisering van processen helpt bij het voorkomen/afvangen van fouten, neemt burgers, bedrijven en de Belastingdienst zelf onnodige administratieve lasten uit handen en versnelt afhandeling. Zaken waarbij de vraag om (verdere) automatisering het grootst is, is voor:

- Uitbetaling van Toeslagen (direct na besluit);
- Uitwisseling van (administratieve) informatie tussen Belastingdienst en bedrijven (zie ook 'System-to-System', hierna);
- Kilometerregistratie voor bijtellingsregeling.

3. Versnel de ontwikkeling van System-to-System oplossingen voor MKB, GO en intermediairs

De Belastingdienst beschikt maar zeer beperkt over de gegevens om 'vooringevulde aangiften' te verzorgen zoals dat voor burgers (met de VIA) mogelijk is.

Om vergelijkbare voordelen te realiseren (verminderde werklust, verlaagde kans op fouten leidend tot verbeterde tevredenheid en compliance) is koppeling van de (processen en) systemen van de Belastingdienst met de systemen van bedrijven en hun intermediairs via 'System-to-System' (S2S) integratie nodig.

Een gesloten keten draagt bij aan *compliance by design*, omdat de ruimte voor menselijke fouten en eventuele fraudegevoeligheid verder uit het proces wordt gehaald. Daarnaast verlicht automatisering van (aangifte)processen de druk op de operatie.

Momenteel loopt een programma om in co-creatie met softwareleveranciers stapsgewijs nieuwe functionaliteit te leveren die leveranciers in hun omgevingen kunnen opnemen. Zo wordt toegewerkt naar een compleet geïntegreerde omgeving, waarin ook bijvoorbeeld bezwaar kan worden gemaakt en betalingen direct kunnen worden voldaan.

Gegeven de grote potentiële impact, zou de Belastingdienst de verbetering en verdere doorontwikkeling van System-to-System oplossingen met name voor MKB, Grote Ondernemingen en hun intermediairs moeten intensiveren. In samenwerking met leveranciers van administratieve software (die daarin ook een belang hebben) moeten versneld aanvullende oplossingen worden uitgewerkt en ontwikkeld. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan gestandaardiseerde interfaces (API's) om koppelingen laagdrempelig te realiseren.

Ook dient te worden onderzocht hoe via S2S (de meest voorkomende) fouten kunnen worden geïdentificeerd en afgevangen. Dit zou de Belastingdienst via (pareto)analyse kunnen prioriteren en oplossen.

Verbeter de System-to-System kwaliteit voor aanvraag Toeslagen door hulpverleners

In het reguliere aanvraagproces voor Toeslagen, worden potentiële fouten die burgers zouden kunnen maken actief afgevangen. Veel System-to-System software van hulpverleners voor de aanvraag voor Toeslagen doet dit nog niet. Hierdoor ontbreekt vaak informatie en worden veel fouten gemaakt, wat leidt tot onduidelijkheid en terugvorderingen wat zeker voor kwetsbare groepen veel impact kan hebben. Zorg in samenwerking met hulpverleners dat de kwaliteit van System-to-System oplossingen voor Toeslagaanvragen verbetert, zodat hulpverleners beter in staat zijn kwetsbare groepen te helpen met het aanvragen van Toeslagen.

4. Onderzoek hoe processen flexibeler kunnen worden ingericht tbv maatwerk en foutenherstel

Toeslagen: Verbeter de flexibiliteit van Toeslagen-processen om ruimte te maken voor de persoonlijke situatie
Bij Toeslagen is het geautomatiseerde systeem op sommige vlakken meer 'rigide' ingericht dan wettelijk gezien noodzakelijk is. Denk bijvoorbeeld aan de logica die wordt toegepast voor besluit op een aanvraag (alle regels staan in het systeem 'hard' vertaald naar beslisregels, waardoor geen rekening gehouden wordt met ruimte voor nuances of interpretatie). Dit vraagt om meer mogelijkheden voor 'interventie' in het automatische proces op basis van persoonlijke omstandigheden.

Goed voorbeeld: werkverdeling

Verzoeken voor vooroverleg/ standpuntbepaling door burgers (of hun intermediairs) worden tegenwoordig op één plek verzameld. Waar eerst grote verschillen bestonden tussen afhandeltermijnen tussen locaties, wordt nu de werkvoorraad centraal inzichtelijk gemaakt en verdeeld, en worden vragen binnen 2 weken beantwoord in plaats van voorheen vaak pas na 6 of soms zelfs 8 weken.

¹ Dit vraagt mogelijk onderzoek bij burgers, bedrijven en intermediairs

² Werksessies

Toeslagen dient ervoor te zorgen dat er in het transactiesysteem meer ruimte komt voor aanpassingen zodat als het nodig is maatwerk kan worden toegepast, en zou moeten beginnen met processen die de meeste impact hebben voor burgers en bedrijven¹, bijvoorbeeld terugvorderingen en boetes bij betaalproblemen of toekenning bij speciale omstandigheden (zie ook nevenstaand voorbeeld).

Algemeen: Verbeter de mogelijkheden om fouten te herstellen

Onderzoek (bijvoorbeeld) hoe medewerkers meer mogelijkheden/vrijheid kunnen krijgen om fouten van burgers en bedrijven te herstellen (hetzij naar aanleiding van door burger/bedrijf geïnitieerd contact, hetzij naar aanleiding van contact dat vanuit de Belastingdienst is geïnitieerd) opdat fouten minder vaak (alleen) kunnen worden hersteld via bezwaar- en beroepsprocedures, bijvoorbeeld door de 'dejuridisering' van processen.

5. Uniformeer processen voor een meer eenduidige 'ervaring' en -behandeling van burgers, bedrijven en intermediairs

Er kunnen verschillen bestaan in behandelings tijden tussen en de wijze waarop kantoren processen uitvoeren. Zo hebben bijvoorbeeld sommige kantoren bij MKB lagere voorraden waardoor er kortere behandelingstermijnen gelden en meer ruimte bestaat voor een persoonlijke behandeling, waar andere kantoren kampen met achterstanden en aan sommige activiteiten niet toekomen.² Dit zorgt ervoor dat

klanten verschillen in behandeling kunnen ervaren in hun contact met de Belastingdienst.

De Belastingdienst en Toeslagen dienen de verbetering van processen te prioriteren die bijdragen aan een meer eenduidige 'ervaring' en -behandeling van burgers, bedrijven en intermediairs.¹ Hiervoor is een aantal handvatten geformuleerd:

- Zorg via uniformering van processen dat burgers en bedrijven, ongeacht het kantoor of de behandelaar (gevoelsmatig) eenzelfde behandeling kunnen verwachten. Procesbeschrijvingen, kwaliteitstandaarden en/of specifieke trainingsprogramma's kunnen nodig zijn om uniformering te verbeteren. In sommige gevallen kan het werven van hoger gekwalificeerd personeel noodzakelijk zijn de proceskwaliteit te verbeteren;
- Inventariseer centraal de werkvoorraden en verdeel deze waar mogelijk evenredig over verschillende locaties zodat meer evenredige doorloop- en/of wachttijden worden gerealiseerd en eventuele achterstanden snel kunnen worden geïdentificeerd en opgelost.

Verbeter de aansluiting van het interactiepalet bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs

Inleiding

Nieuwe technologische mogelijkheden veranderen de manier waarop organisaties met klanten interacteren. Waar mensen nu al steeds meer zaken via hun mobiele telefoon willen regelen, kan dat binnen afzienbare tijd via geheel andere 'devices' zijn. Tegelijkertijd kunnen specifieke doelgroepen vaak uit gewenning en behoefte aan persoonlijk contact ook voor eenvoudige zaken nog een voorkeur hebben voor fysieke kanalen.

Organisaties hebben zich ingespannen verschillende ('multichannel') of zo mogelijk zelfs alle ('omnichannel') beschikbare directe en indirecte kanalen te ontsluiten: persoonlijke dienstverlening, al dan niet via fysieke (retail)vestigingen, telefonie/call centers en digitale kanalen. Het naadloos op elkaar aan laten sluiten van deze kanalen is een uitdaging. Organisaties kiezen nu vaker voor een 'optichannel' benadering: beter een beperkt aantal goed geïntegreerde kanalen dan zoveel mogelijk kanalen. Daarbij spelen fysieke kanalen nog altijd een rol, bijvoorbeeld om het vertrouwen van een doelgroep te vergroten of gericht kennis over een doelgroep op te bouwen. Daarnaast speelt live (video)chat een steeds belangrijkere rol en spelen chatbots voor steeds meer organisaties een rol in het afvangen van het eenvoudige en gestandaardiseerde contact.

Het voldoen aan plichten en uitoefenen van rechten vereist goede interactie met de Belastingdienst. Het eerste uitgangspunt van de interactiestrategie van de Belastingdienst luidt: "Een duidelijk en overzichtelijk interactiepalet [bieden]. Alle kanalen zijn op elkaar afgestemd en hebben dezelfde informatiebasis. Het interactiepalet is er voor burger, bedrijf en intermediair."¹ De interactiestrategie onderscheidt drie 'typologieën' ten aanzien van de wijze waarop burgers en bedrijven met de Belastingdienst kunnen communiceren.

Voor burgers en bedrijven:

1. "Ik regel mijn zaken met de Belastingdienst zelf en digitaal waar dat kan. Kom ik er niet uit, dan vraag ik digitaal hulp (chat), of via de telefoon of balie/face-to-face. Als het even niet lukt, door wat er allemaal in mijn leven gebeurt, dan vraag ik de Belastingdienst of een andere partij om hulp (bij voorkeur proactief)."
2. "Ik regel mijn zaken met de Belastingdienst niet zelf. Ik mag, kan of wil dit niet. De Belastingdienst borgt dat hulp, ondersteuning of wettelijke vertegenwoordiging veilig en goed geregeld kan worden. De Belastingdienst biedt digitale interactie-oplossingen."

¹ Belastingdienst, 'Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs', juni 2018

Specifiek voor burgers:

3. "Ik regel mijn zaken met de Belastingdienst niet digitaal. Als het even niet lukt, bijvoorbeeld door wat er allemaal in mijn leven gebeurt, dan vraag ik de Belastingdienst of een andere partij om hulp (bij voorkeur proactief)."

Idealiter worden belastingbetalers en toeslaggerechtigden zoveel mogelijk in staat gesteld zichzelf te redden (zie ook hiervoor). Als dat niet lukt moet echter ondersteuning beschikbaar en toegankelijk zijn.

Uit de knelpuntenanalyse van dit onderzoek bleek dat burgers, bedrijven en intermediairs nog te vaak ervaren dat het palet aan beschikbare kanalen en de functionaliteit van deze kanalen ontoereikend zijn om in hun behoeften te voorzien.

Deze discrepantie tussen de behoeften rond kanalen en het huidige aanbod betreft:

- De beschikbare kanalen binnen het huidige interactiepalet: Het interactiepalet dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeften van verschillende groepen burgers en bedrijven. Burgers, bedrijven en intermediairs ervaren op dit moment dat de Belastingdienst niet altijd de moderne kanalen biedt die zij gewend zijn vanuit hun interacties met andere organisaties. Met de Belastingdienst kan bijvoorbeeld niet 'laagdrempelig' worden gechat en e-mail kan alleen in zeer specifieke gevallen worden gebruikt.

Daarnaast dient de Belastingdienst adequate interactiekanalen te bieden voor groepen die juist niet alles digitaal en/of zelf willen of kunnen regelen, echter is de beschikbaarheid van fysieke interactiemogelijkheden de afgelopen jaren sterk verminderd.

- Het functioneren van de bestaande kanalen in het huidige interactiepalet: Burgers, bedrijven en intermediairs moeten kunnen vertrouwen op het functioneren van de bestaande kanalen, waarbij met name de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon nog punt van zorg is. Daarnaast ervaren burgers en bedrijven bijvoorbeeld dat de functionaliteit van kanalen tekortschiet, bijvoorbeeld met betrekking tot inloggen, machtigen en betalen.

Omdat interactiekanalen in feite het 'gezicht' van de Belastingdienst zijn, zijn het aanbod en de kwaliteit hiervan van grote impact op de beeldvorming. Over de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is al veel te doen geweest, waarbij de aanhoudende aandacht in de politiek en media voor deze problematiek ook de maatschappelijk impact van het (functioneren van het) interactiepalet onderstreept.

Wanneer het aanbod en de kwaliteit van het interactiepalet te wensen overlaten, belemmert dit belastingplichtigen en toeslaggerechtigden in het nakomen van verplichtingen en het uitoefenen van hun rechten. Het kan daarnaast tot ergernis en ontevredenheid leiden of zelfs het vertrouwen schaden.

In deze paragraaf worden drie handelingsperspectieven beschreven ten aanzien van het aanbod van de interactiekanalen en het functioneren ervan:

1. Zorg dat burgers, bedrijven en intermediairs kunnen vertrouwen op de bereikbaarheid van bestaande kanalen (als de BelastingTelefoon);
2. Verbeter (gericht) de aansluiting van interactiekanalen en hun functionaliteit op de verwachtingen van burgers en bedrijven;
3. Versterk de aansluiting van het interactiepalet op de behoeften van groepen met beperkte zelfredzaamheid.

Een voldoende compleet en goed functionerend interactiepalet is een noodzakelijke voorwaarde voor enkele elders in dit rapport besproken richtingen waarin versterking van de dienstverlening kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld verdergaande personalisatie en maatwerk, proactiviteit, selfservicemogelijkheden en System-to-System integratie. Daarnaast dragen deze zaken bij aan versterkt(e) wederzijds begrip en de menselijke maat.

In aanvulling op de uitwerking van bovengenoemde handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Aanvullende capaciteit

Door capaciteit op te schalen, is de bereikbaarheid van 2018-2019 verbeterd van 81 naar 85,5%. De norm bedraagt 90%.

1. Zorg dat burgers, bedrijven en intermediairs kunnen vertrouwen op de bereikbaarheid van bestaande kanalen (als de BelastingTelefoon, balies)

Het verbeteren van het interactiepalet begint met het goed op orde hebben van de basis. Een belangrijk startpunt is hierbij dat de BelastingTelefoon en de balies voldoende bereikbaar dienen te zijn.

Om pieken af te vangen is per 1 maart 2020 op kleine schaal in zowel de IVR (het keuzemenu) als in de app de call me back functie live gegaan bij de start van de aangiftecampagne. Deze is voor een beperkte groep beschikbaar gemaakt. De ambitie is om in 2021 verdere operationalisering en uitrol te realiseren (ook via de app).¹ In aanvulling hierop zien de onderzoekers een aantal handelingsperspectieven dat hieronder is beschreven.

a) Verbeter de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon ten eerste door (versneld) de menskracht op te voeren

Het telefonisch beantwoorden van vragen is mensenwerk. De bezetting van de BelastingTelefoon dient zowel kwantitatief (capaciteit) als kwalitatief (de beleving van callers, maar ook informanten) op orde te zijn.

Hoewel de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon zichtbaar is verbeterd en deze sinds mei van 2020 zelfs de streefwaarde van 90% overtreft², zijn er nog stappen die de BelastingTelefoon kan nemen om structureel aan deze doelstelling te blijven voldoen.

In de eerste helft van 2020 zijn structureel middelen vrijgemaakt om op korte termijn verdere verbetering van de bereikbaarheid te realiseren. De hieruit voortkomende werving van personeel ligt na een eerdere achterstand op schema, echter is het vinden van voldoende geschikte huisvesting nog een uitdaging. Momenteel is dit tijdelijk verholpen door de thuiswerksituatie (COVID-19), echter wordt verwacht dat dit opnieuw een knelpunt is zodra er weer op kantoor gewerkt wordt. De Belastingdienst werkt hiervoor met het Rijksvastgoedbedrijf aan een oplossing voor 2021 maar deze is nog niet gegarandeerd. Hier dient dus vol op te worden ingezet, evenals op het doorzetten van de goede lijn wat werving betreft.

b) Verbeter de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon ten tweede door gericht het verzuim en de uitstroom te verlagen

In de knelpuntenanalyse van dit onderzoek werd geconstateerd dat de uitstroom vanuit de BelastingTelefoon hoog is. Naast de positieve invloed van werving van informaten op de bereikbaarheid, valt winst te behalen in het behoud van kennis en ervaring door de uitstroom en het ziekteverzuim terug te dringen. Op laatstgenoemd gebied is wel al verbetering zichtbaar. Ook betreft een deel van de uitstroom 'doorstroom' van informaten naar andere delen van de Belastingdienst. Hoewel dat de opbouw van een consistent kwaliteitsniveau voor de BelastingTelefoon bemoeilijkt, vormt de BelastingTelefoon daarmee een goede leerschool waarvan de organisatie ook op andere manieren profiteert.

¹Belastingdienst, 'Notitie voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst', 14 april 2020

²Belastingdienst, '2e Viermaandsrapportage 2020 KI&S', 21 september 2020 - waarbij dient te worden opgemerkt dat de uitzonderlijke situatie rond COVID-19 het aanbod van inkomend verkeer ook tijdelijk verlaagt

Zeker gezien de lange inwerktijd, zijn de tevredenheid en daarmee het behoud van (ervaren) medewerkers fundamenteel voor de kwaliteit. Dit begint bij een verbeterde selectieprocedure, om medewerkers te werven die beter bij het werk passen en op het gewenste niveau presteren. Daarnaast dient de tevredenheid onder informanten intensiever te worden bewaakt en vertaald naar een plan uit om ongewenste uitstroom te verlagen.

c) Verbeter de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon ten derde door gericht te werken aan verbetering van de infrastructuur voor informanten

Een bekend pijnpunt voor zowel de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon als de werkbeleving van informanten betreft de complexiteit en veelvoud van systemen waarmee informanten werken. In de bediening van bellers raadplegen informanten tot wel 25 verschillende systemen om inzicht te krijgen in specifieke kwesties waarvoor mensen contact opnemen.

Om de behandeltijd te verkorten is het reduceren van het aantal systemen waarmee wordt gewerkt van belang. Bij gelijkblijvende capaciteit zal dit de bereikbaarheid verbeteren. Daarnaast verkort het de nu aanzienlijke inwerktijd en kan bijdragen aan een verbeterde medewerkerstevredenheid. De Belastingdienst moet onderzoeken hoe de informatievoorziening voor informanten op een zo pragmatisch mogelijke wijze ('80/20') kan worden verbeterd en hiervoor een plan ontwikkelen en uitvoeren. In de ontwikkeling van de benodigde informatiebasis voor het bieden van meer

inzicht op één plek zijn mogelijk synergiën realiseerbaar tussen dit systeem voor informanten en het zo overzichtelijk mogelijk ontsluiten van informatie naar burgers en bedrijven. Vanuit het initiatief Herijking Investeringsagenda werd beoogd een medewerkersportaal voor de informant te ontwikkelen, gestoeld op dezelfde technologie en services als het Generiek Portaal. Hieraan is vooralsnog geen invulling gegeven.¹

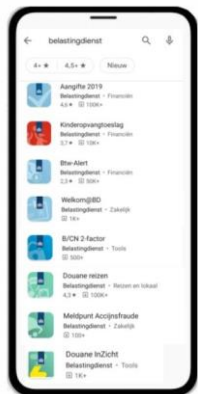
d) Onderzoek hoe de koppeling tussen contactkanalen en de back-office van de organisatie kan worden verbeterd
Door contactkanalen (voorkant) en de back-office (achterkant) van de organisatie beter te koppelen, kunnen burgers en bedrijven beter met de juiste personen worden doorverbonden. Dit voorkomt dat informanten onnodig tijd besteden aan een complexe vraag of hier door een gebrek aan doorverbindmogelijkheden een onjuist antwoord op geven. Daarnaast helpt het voorkomen dat terugbelverzoeken en toezeggingen niet worden gehonoreerd. De Belastingdienst moet onderzoeken hoe de koppeling tussen front- en backoffice kan worden verbeterd en hiervoor een plan ontwikkelen en uitvoeren. Hierbij dient ook te worden meegenomen in welke gevallen überhaupt geen doorverwijzing naar de back-office nodig hoeft te zijn, maar informanten een vraag of verzoek direct kunnen afhandelen. Zo wordt de back-office niet onnodig belast.

¹ Er is momenteel wél één instantie van het medewerkersportaal voor inningsmedewerkers, er is echter nog geen instantie voor informanten.

BTW-Alert App

De app 'Btw-Alert' helpt ondernemers om elke maand tijdig en op de juiste manier de Omzetbelasting in te dienen

Zonder duidelijke kaders wordt een interactiepalet al snel complex (illustratief)



¹ Panteia, 'Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst', 30 september 2020

² Panteia, 'Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst', 30 september 2020

³ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020; 'interviews'

e) Werk (meer) gestructureerd aan het reduceren van het aanbod in interactieve contactkanalen als BelastingTelefoon en balies

Parallel aan het effectief en efficiënt opvangen van het aanbod dienen initiatieven in gang te worden gezet of versneld om op middellange en langere termijn het aanbod zelf terug te brengen, door de noodzaak tot interactie te verkleinen. Tussen 2015 en 2019 is overigens het aantal telefoongesprekken al gedaald van 14,2 miljoen tot 10,4 miljoen.¹

Op dit vlak zijn verschillende stadia van volwassenheid te doorlopen, variërend van het periodiek rapporteren en analyseren van de meest voorkomende onderwerpen in vragen en klachten tot het continu en volautomatisch volgen en analyseren hiervan, bijvoorbeeld met behulp van (via Artificial Intelligence versterkte) 'textmining' en stemanalyse.

Oplossingsrichtingen om het aanbod te reduceren kunnen onder meer liggen in betere selfservice mogelijkheden, het middels korte feedbackloops via de website afvangen van veelvoorkomende vragen en proactieve communicatie (handelingsperspectief 2.1, 2.6) of in het verbeteren van de kwaliteit (en begrijpelijkheid) van informatie (handelingsperspectief 2.6). Tot slot kan de BelastingTelefoon beter op schommelingen in het aanbod anticiperen als tijdiger wordt overlegd wanneer grote campagnes of wijzigingen gaan plaatsvinden (handelingsperspectief 2.4).

f) Implementeer in 2021 de bevindingen van de 'witte vlekken analyse balies'

Het aantal balies is de afgelopen jaren sterk gereduceerd. Dit heeft er aan bijgedragen dat het aantal baliebezoeken de afgelopen tien jaar sterk gedaald is, van 650.000 tot circa 50.000 in 2019.² Voor bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld mensen die minder digitaal vaardig zijn of om een andere reden minder zelfredzaam zijn, is een verbetering van de toegankelijkheid van mogelijkheden tot persoonlijke fysieke interactie gewenst. In de het najaar van 2020 heeft de Belastingdienst aangekondigd dat de 'witte vlekken' in het balienetwerk worden geïnventariseerd en wordt onderzocht hoe deze kunnen worden gedicht, waarbij vooralsnog wordt beoogd per 1 april 2021 de drie grootste witte vlekken via een pilot te dichten.³ De onderzoekers onderstrepen het belang van fysieke interactie voor bepaalde doelgroepen en stellen als handelingsperspectief voor de hieruit voortvloeiende handelingsperspectieven te implementeren.

2. Verbeter (gericht) de aansluiting van interactiekanalen en hun functionaliteit bij de verwachtingen van burgers en bedrijven

Zoals uit de inleiding op deze paragraaf kan worden afgeleid, is het een misvatting te veronderstellen dat het toevoegen van nieuwe kanalen per definitie leidt tot een verbeterde klantgerichtheid en klanttevredenheid. Enerzijds zorgt een overdaad aan platforms voor informatievergaring en interactie voor onduidelijkheid, anderzijds wordt de uitdaging om kanalen goed met elkaar te synchroniseren alleen maar groter.

Zonder duidelijke kaders wordt een interactiepalet al snel complex (illustratief, vereenvoudigd)

'Doelgroepen', bijvoorbeeld: Burger, Bedrijf, Intermediair

Versus

'Subdoelgroepen', bijvoorbeeld wel/niet zelfredzaam; nationaal/multinationaal; etc

Versus

'Functies', bijvoorbeeld: informatievoorziening (éénweg); interactie (tweeweg); transactie

Versus

'Aard', bijvoorbeeld: wel/geen identificatie nodig

Versus

'Kanalen', bijvoorbeeld: Website, Portal, App (met/zonder inlog); Social media; Text (SMS, Whatsapp, etc.); E-mail; Telefonie, Video (outbound, inbound); Chat (bot/persoonlijk); Fysiek balie; Fysiek bezoek; persoonlijk coördinator (fysiek, telefonisch); Intermediair (maatschappelijk, professioneel, etc.)

Burgers en bedrijven verwachten ook niet dat de Belastingdienst en Toeslagen voorop loopt met innovaties rond kanalen, maar wel dat ze als een 'slimme volger' meegaan in breed gedragen ontwikkelingen die het niveau van dienstverlening bepalen dat zij gewend zijn bij andere organisaties. Om ervoor te zorgen dat het interactiepalet en de wijze waarop dat wordt ingevuld beter aansluit bij de verwachtingen en behoeften van burgers, kan de eerder in dit rapport beschreven werkwijze vanuit dienstverleningsmissies een rol spelen. In aanvulling hierop zien we ook enkele meer specifiek op de interactiekanalen gerichte handelingsperspectieven die hieronder zijn beschreven.

a) Definieer duidelijke kaders voor te hanteren kanalen en de functies die deze al dan niet vervullen.

Op de Belastingdienst wordt vanuit de maatschappij en politiek met enige regelmaat een beroep gedaan (of zelfs druk uitgeoefend) om bepaalde nieuwe kanalen te ontwikkelen en te lanceren en/of bepaalde informatie of functies via bepaalde kanalen aan te bieden.

Zeker in een tijd waarin het aantal potentieel te benutten kanalen steeds eindelozer lijkt, dient ervoor te worden gewaakt dat geen wirwar aan kanalen ontstaat waarvan de functie geheel of gedeeltelijk onduidelijk is. Een snelle blik in de appstore suggereert dat tot op heden het app-aanbod vanuit de Belastingdienst niet is ingericht vanuit een heldere visie en eenduidige kaders. Voor een duidelijkere lijn in het app-aanbod is recent de

Belastingdienstbrede appstrategie ontwikkeld, wat bij goede naleving en regie een stap in de goede richting kan zijn voor dit deel van het interactiepalet.¹

Om dit te voorkomen dient de Belastingdienst een opvatting te hebben over de te hanteren kanalen en de functies die deze (voor bepaalde doelgroepen) dienen te vervullen. De huidige 'strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs' biedt hier nog geen kader voor waardoor het risico van '1000 bloemen bloeien' ontstaat of bepaalde doelgroepen juist onvoldoende effectief worden bereikt en bediend.

De Belastingdienst de huidige 'strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs' aan te vullen met een duidelijkere visie op te hanteren kanalen en de functies die deze dienen te vervullen. Deze visie moet zich er voor lenen als (globaal maar integraal) toetsingskader te dienen voor de inzet en ontwikkeling van (nieuwe) kanalen.

b). Verleen hoogste prioriteit aan ontwikkeling van kanalen/platforms die laagdrempeliger dienstverlening mogelijk maken

Een algemeen uitgangspunt van dienstverlening is dat het moet bijdragen aan een vergroot 'gemak'. Ook de uitvoerings- en toezichtsstrategie van de Belastingdienst verbindt 'makkelijker maken' nadrukkelijk aan dienstverlening.

¹ Belastingdienst, 'Belastingdienstbrede Appstrategie', 20 juli 2020

Ondersteuning zonder DigiD

Om ondersteuning bij toeslagen toegankelijk te houden is een digitaal portaal opgezet waarmee maatschappelijke dienstverleners zonder DigiD-gegevens nodig te hebben wijzigingen kunnen doorvoeren voor hun klanten

Burgers en bedrijven verwachten duidelijke opties om diensten geleverd te krijgen:

- **(Digitale) selfservice:** Over de website van de Belastingdienst is de overgrote meerderheid van burgers en bedrijven tevreden en over het zoekgemak eveneens. Om digitale selfservice verder te versterken verdienen de ontwikkeling van het Generiek Portaal (zie handelingsperspectief 2.2, Selfservice) en System-to-System oplossingen (handelingsperspectief 2.4) de hoogste prioriteit. Daarnaast moet op basis van duidelijke kaders voor te hanteren kanalen een routekaart worden ontwikkeld voor het realiseren van overzichtelijke mobiele selfservicemogelijkheden, bijvoorbeeld via het in kleine, beheersbare, stappen verder ontwikkelen van de apps voor burgers en bedrijven waarbij 'wildgroei' moet worden voorkomen. Tot slot moet onderzocht worden of laagdrempelige notificatiesystemen (bijv. SMS) van waarde kunnen zijn voor het gericht delen van eenvoudige berichten (bijvoorbeeld herinneringen om aangifte te doen).
- **Persoonlijke digitale ondersteuning:** Vormt een relatief efficiënte vorm van persoonlijke ondersteuning omdat medewerkers via chatoplossingen gelijktijdig verschillende conversaties kunnen voeren of (eenvoudige) ondersteuning gerobotiseerd kan worden geleverd. Kanalen voor persoonlijke digitale ondersteuning zijn vooralsnog beperkt ontwikkeld. De Belastingdienst werkt voor algemene vragen aan een pilot voor livechat via de website, die naar verwachting begin 2021 operationeel is. De inzet van via AI-ondersteunde chatbots bevindt zich in een

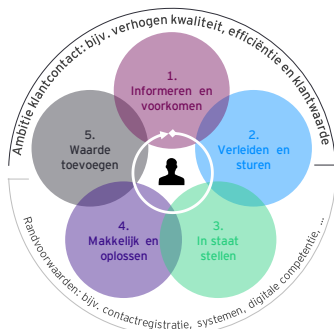
verkenkende fase. Hiervoor zijn nog geen tijdslijnen bepaald, onder meer omdat men leerervaring wil opdoen vanuit de gesprekspatronen van de livechat.

- **Persoonlijke ondersteuning via medewerker:** Zie handelingsperspectief 'Zorg dat burgers, bedrijven en intermediairs kunnen vertrouwen op de bereikbaarheid van bestaande kanalen';
- **Samenwerkingsruimte Grote Ondernemingen:** Voor de doelgroep Grote Ondernemingen is het gebruik van een online samenwerkingsruimte getest (proof of concept) en is het plan om deze functionaliteit voor de top 100 profit en 30 publieke bedrijven aan te bieden. Het implementatietraject is voor deze 'Topposten' in gang gezet (buiten de ontwikkeling van het Generiek Portaal).

c) Investeer in functionaliteit die met behulp van alledaagse technologie het zakendoen vergemakkelijkt
In de omgang met bedrijven en andere organisaties zijn burgers en bedrijven gewend geraakt aan inmiddels alledaagse technologie die het zakendoen vergemakkelijkt. De Belastingdienst dient in het maatschappelijk verkeer breed-geaccepteerde functionaliteit en technologie te adopteren en in de dienstverlening te integreren. Hierbij valt te denken aan:

- Laagdrempelige betaalfunctionaliteit, bijvoorbeeld iDeal;
- Single sign-on functionaliteit voor identificatie en het navigeren door websites, apps, etc (rekening houdend met de Wet Digi Toegankelijkheid);

Welk contact, voor welke klant, met welk doel, via welk kanaal?¹



1. Informeren en voorkomen: hoe zorgen we ervoor dat klanten de juiste informatie hebben om onnodige contacten te voorkomen?

2. Verleiden en sturen: hoe kunnen we klanten verleiden om meer gebruik te maken van selfservice-kanalen en kanaalsturing toepassen?

3. In staat stellen: hoe zorgen we ervoor dat we het klanten mogelijk maken om het zelf te doen en wat is hier voor nodig?

4. Makkelijk en oplossen: hoe zorgen we ervoor dat, in geval dat klanten vastlopen, we het eenvoudig voor ze maken en het in één keer goed oplossen?

5. Waarde toevoegen: hoe creëren we meer (klant- en business-) waarde in de contacten zodat we klantcontact beter benutten?

¹ Bron: EY VODW

- (Verbeterde) machtigingsvoorzieningen: Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat het machtigen van derden/intermediairs voor zakendoen met de Belastingdienst en Toeslagen moeizaam is. Dit vormt een probleem voor mensen die minder zelfredzaam zijn (en hun vertegenwoordigers) maar ook voor intermediairs die zakelijke klanten vertegenwoordigen. Laatstgenoemde groep zou bovendien baat hebben bij een overzicht van machtigingen per klant dat is ontsloten via de bedrijfssoftware waar zij mee werken. Machtigen is een voorziening die overheidsbreed door Logius wordt geleverd. Het verbeteren van machtigingsvoorzieningen vereist besluitvorming ten aanzien van de (transitie)strategie van inloggen en machtigen maar dit verloopt moeizaam. Voor nabestaanden en bewindvoerders wordt nu door Logius een Belastingdienst-specifieke tussenoplossing ontwikkeld. Zodra er een overheidsbrede oplossing voor de nabestaandenmachtiging en de machtiging voor bewindvoerders komt, neemt de Belastingdienst deze over en wordt deze tijdelijke, eigen oplossing weer losgelaten.

d) Voer impactanalyse (uitbreiding) email uit voor MKB/GO

Met de Belastingdienst kan zeer beperkt gebruik gemaakt worden van e-mail. Met name documentbeheer en beveiliging houden voor deze interactiemogelijkheid risico's in waardoor de Belastingdienst er een restrictief beleid op na houdt. Voor eventuele doorontwikkeling voor de meest urgente toepassingen voor GO en MKB moet een

impact analyse worden uitgevoerd waarbij de noodzaak e-mail te ontwikkelen in perspectief moet worden gezien van (de ontwikkeling van) andere interactiemogelijkheden, bijvoorbeeld via chat, samenwerkingsruimten en System-to-System.

3. Versterk de aansluiting van het interactiepalet met de behoeften van groepen met beperkte zelfredzaamheid
Digitale interactiekanalen dienen zoveel gemak te bieden dat het overgrote deel van de belastingplichtigen deze verkiezen boven niet digitale vormen van interactie. Tegelijkertijd dient de keuze te worden geboden tussen digitale en niet digitale (fysieke) interactie en tussen digitale en geschreven communicatie (m.n. brieven). Zoals ook in de Domeinarchitectuur Interactie geformuleerd dienen voor alle interactieaanleidingen niet-digitale wegen ter beschikking te blijven staan.

In dit verband werd in het voorgaande al gerefereerd aan de inspanningen die worden geleverd om waar mogelijk 'witte vlekken' in het netwerk van balies te elimineren om de bereikbaarheid ervan te verbeteren. In aanvulling hierop dient de Belastingdienst:

- a) Nadrukkelijk volgen / aangesloten blijven bij de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek 'Werk aan Uitvoering'. Eén van de richtingen die in de werkagenda naar aanleiding van het onderzoek als eerste verder wordt uitgediept is een mogelijke 'loketfunctie gemeenten' waar dienstverlening vanuit verschillende (uitvoerings)organisaties 'fysiek' kan worden ingericht.

- b) Structureel te volgen/bewaken en te analyseren waarom burgers gebruik maken van niet-digitale kanalen en (te testen) of verbetering van de toegankelijkheid van digitale kanalen (bijvoorbeeld verandering in keuzemenu's) hierin verandering kan brengen.

Verbeter continu de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie

Inleiding

De juistheid en betrouwbaarheid van de informatie die burgers en bedrijven van de Belastingdienst ontvangen, levert een fundamentele bijdrage aan het vertrouwen in de Belastingdienst.

De interactiestrategie van de Belastingdienst onderschrijft het belang van een goede toegankelijkheid en kwaliteit van informatie voor het gemak waarmee burgers en bedrijven met belastingen en toeslagen kunnen omgaan.¹ In de Merkgids wordt de richtlijn voor communicatie en taalgebruik vanuit de Belastingdienst in de vorm van vijf uitgangspunten beschreven²:

De Belastingdienst:

- Kan het eenvoudig vertellen;
- Deelt relevante informatie;
- Vermijdt jargon;
- Zorgt voor duidelijkheid en overzicht;
- Beantwoordt de vraag nog voor deze gesteld is.

Wat de kwaliteit van informatie betreft komt met name het borgen van begrijpelijkheid sterk terug in recente ontwikkelplannen. Zo beschrijft het Jaarplan 2020: “we gaan door met het begrijpelijker maken van onze brieven

en berichten”³ en luidt de eerste veranderdoelstelling in de Domeinarchitectuur Interactie: “berichten zijn gescreend op duidelijkheid en handelingsperspectief”³. Hierbij gaat het over teksten over het gehele middelenpalet heen en is bijvoorbeeld ook aandacht voor eenheid tussen een aanvraagformulier en hieruit voortkomende brieven en beschikkingen. Daarnaast benadrukte de Belastingdienst in het najaar van 2020 de doorlopende investeringen in de kwaliteit van de beantwoording van informatieverzoeken bij de BelastingTelefoon. Er is bijvoorbeeld al geïnvesteerd in een nieuwe inrichting, in een eerste en een tweede lijn, wat een positief effect op de tevredenheid van bellers heeft gehad.⁴

Op basis van de knelpuntenanalyse van dit onderzoek werd echter geconcludeerd dat burgers en bedrijven op dit moment op een aantal vlakken knelpunten ervaren die de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie betreffen:

- De kwaliteit van de beantwoording via contactkanalen is niet altijd op niveau en/of consistent. Het komt voor dat verschillende informanten bij meer complexe vragen verschillende of foutieve antwoorden geven. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat uit kwaliteitsonderzoek blijkt dat het aantal ontevreden bellers het afgelopen jaar met een kwart is gedaald.

¹ Belastingdienst, ‘Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs’, juni 2018

² Belastingdienst, ‘Merkgids’, 2020

³ Belastingdienst, ‘Jaarplan 2020’, november 2019

⁴ Belastingdienst, ‘Domeinarchitectuur Interactie’, 2019

⁵ Directoraat-Generaal Belastingdienst, ‘Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland’, 14 september 2020

- Geschreven informatie (in brieven/berichten, maar ook op de website) is niet altijd begrijpelijk, doordat in het taalgebruik de juridische juistheid en de begrijpelijkheid niet in balans zijn, of omdat deze geen helder handelingsperspectief bevat.

Ontoereikende kwaliteit en toegankelijkheid van informatie leiden ertoe dat burgers en bedrijven een extra inspanning moeten leveren om te (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten. Naast een grotere kans op fouten leiden knelpunten in de duidelijkheid en begrijpelijkheid van informatie tot een grotere belasting van de medewerkers van de Belastingdienst, bijvoorbeeld bij de BelastingTelefoon. Het is beter om vragen, verzoeken en klachten te voorkomen dan ze op te moeten lossen. Dat de burger zelf zaken moet uitzoeken en aanleveren (hetgeen zeker in het geval van Toeslagen en voor bedrijven speelt) levert eveneens extra vragen, klachten en foutgevoeligheid op.

Het verder verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie moet ervoor zorgen dat de informatie vanuit de Belastingdienst en Toeslagen nog vaker:

- Juist is: dit houdt in dat de informatie die via alle kanalen verstrekt wordt correct, compleet, consistent en actueel is;
- Voor iedereen duidelijk is: dit houdt in dat informatie op een manier wordt overgebracht die aansluit bij het vermogen van burgers en bedrijven. Dit gaat er bijvoorbeeld over dat uitleg over wet- en regelgeving

ook beschikbaar is op een manier die passend is voor burgers met beperkte taalvaardigheden;

- Vindbaar is: dit houdt in dat burgers en bedrijven de informatie die zij zoeken kunnen vinden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de informatie op de website op een logische manier gestructureerd is en dat de zoekfunctie goed functioneert.

In paragraaf 2.1 werd al ingegaan op het (in specifieke situaties) toesnijden van informatievoorziening op specifieke doelgroepen. In deze paragraaf worden drie handelingsperspectieven beschreven om de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie en continu te controleren en te verbeteren:

1. Richt een gestructureerd proces in ter beoordeling van alle nieuwe (massale) communicatie op begrijpelijkheid;
2. Versnel de inrichting van een team dat doorlopend bestaande communicatie herziet op basis van klantsignalen uit de contactkanalen en klachtenafdeling;
3. Verbeter (gerichter) de kwaliteit en consistentie van de beantwoording van vragen bij de contactkanalen.

CKTO: leren van feedback

Het al operationele Continue Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO) is een goed startpunt voor het ophalen van feedback bij burgers en bedrijven

Voorwaardelijk voor met name het eerste en tweede handelingsperspectief is dat de inhoudelijke (eind) verantwoordelijkheid van informatievoorziening per doelgroep (burgers (Belastingdienst en Toeslagen), MKB, Grote Ondernemingen eenduidig wordt belegd, bijvoorbeeld binnen de directies die verantwoordelijk zijn voor het bedienen van deze doelgroepen. Op dit moment zijn verantwoordelijkheden voor de informatievoorziening voor doelgroepen niet altijd duidelijk en/of versnipperd over verschillende directies wat de wat begrijpelijkheid en consistentie van de informatie schaadt.

In aanvulling op de uitwerking van bovengenoemde handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

1. Richt een gestructureerd proces in ter beoordeling van alle nieuwe (massale) communicatie op begrijpelijkheid.

Om de kwaliteit en begrijpelijkheid van (massale) communicatie te verbeteren zou deze meer gestructureerd moeten worden beoordeeld. Hiervoor is een meer gestandaardiseerd proces met heldere rollen en verantwoordelijkheden nodig dan vooralsnog is ingericht. In dit proces dienen vakinhoudelijke, juridische en gedrags-/communicatie-experts nauw samen te werken en staat verbetering van de begrijpelijkheid centraal. Het gaat bij de beoordeling

bijvoorbeeld om brieven (en digitale berichten) en de website.

Het startpunt voor communicatie over / toelichting op (nieuwe) wet- en regelgeving zal altijd de vakinhoud (bijvoorbeeld te bewaken vanuit Vaktechniek. Vervolgens dient deze inhoudelijke basis met behulp van communicatiedeskundigen te worden geformuleerd en gepresenteerd op een manier die begrijpelijk is voor alle groepen waarvoor de betreffende informatie bedoeld is. Het resultaat dient steeds te worden voorgelegd aan een testgroep, waarbinnen ontvangers met verschillende niveaus van zelfredzaamheid vertegenwoordigd zijn. (De structurele inzet van dergelijke '(burger)panels' wordt op dit moment door de Belastingdienst verkend). Bij de deelnemers kan middels gerichte vragen feedback gevraagd worden. Zo moet bijvoorbeeld altijd worden gecheckt of lezers duidelijk is wat het handelingsperspectief in de betreffende communicatie is (dit is al een bestaand uitgangspunt binnen de Belastingdienst). Ook wordt onderzocht in welke vorm 'textmining' en AI-toepassingen kunnen bijdragen aan de kwaliteit van teksten.

Goed voorbeeld: Specials BelastingTelefoon

De BelastingTelefoon heeft de laatste jaren 'specials' ingericht voor de kwaliteit van beantwoording van met name complexe en weinig gestelde vragen, zoals rond aftrekposten. Deze inrichting leidt vaker tot het doorverbinden van bellers, echter blijkt uit onderzoek dat zij dat geen probleem vinden als ze daardoor in één contact goed geholpen zijn.

¹ Belastingdienst, 'Derde voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag', 29 september 2020

² In het verlengde van de 'ontwikkelopgaven' is een initiatief in voorbereiding om alle berichten onder centrale regie te brengen en te screenen op empathische toon, begrijpelijkheid, handelingsperspectief en toegesneden boodschap. Bron: Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie)

2. Versnel de inrichting van een team en proces dat doorlopend bestaande communicatie evalueert en aanpast op basis van klantsignalen uit de contactkanalen en klachtenafdeling

Naast nieuwe communicatie, dient ook bestaande communicatie tegen het licht van 'begrijpelijkheid' (ook voor mensen met een beperkte taalbeheersing) te worden gecontroleerd en aangepast. De Belastingdienst besteedt hier ook aandacht aan¹, maar de huidige inspanningen op dit terrein dienen te worden gestructureerd en geïntensiveerd waarbij de nadruk dient te liggen op de toetsing van brieven en andere vormen van communicatie (de afgelopen jaren is al ingezet op het herzien van onduidelijke informatie op de websites). Bij Toeslagen loopt al een traject ter bevordering van de begrijpelijkheid van communicatie, waarvan in 2021 zichtbare resultaten worden verwacht.¹

De prioritering voor verbetering dient doorlopend te worden gevoed door datagedreven analyse, bijvoorbeeld vanuit het dagelijks volgen van signalen vanuit vragen en klachten. (Op korte termijn verwacht de Belastingdienst daarnaast te verkennen welke rol kunstmatige intelligentie kan spelen in het beoordelen van de begrijpelijkheid van teksten. Hiervoor is binnen de Belastingdienst een onderzoek in voorbereiding dat naar verwachting nog in 2020 start.²


Specifieke aandacht moet worden besteed aan zogenaamde 'systeembrieven'. Het aanpassen van dergelijke brieven in de IV-systemen kent door rigide

veranderprocessen een doorlooptijd tot negen maanden maar kan grote voordelen opleveren (zo leverde de herziening van de systeembrieven rond de Naslagheffing OB de BelastingTelefoon naar schatting op jaarbasis een besparing van 40.000 contactmomenten op).

Om deze brieven gemakkelijker te kunnen herzien wordt medio 2021 een nieuw systeem opgeleverd (MKM2) en wordt de voorraad aan systeembrieven geïnventariseerd. Op dit moment zijn er al 5000 unieke systeembrieven geregistreerd en is er door een klein team een begin gemaakt met het redigeren van brieven waar de meeste vragen over binnenkomen. Door deze grote en nog groeiende werkvoorraad is dit initiatief gebaat bij aanvullende, structurele financiële middelen. Minstens zo belangrijk is echter het besef dat systeembrieven onderdeel zijn van een bredere 'customer journey'. Met het lokaal herzien van brieven, op basis van kwantitatieve doelstellingen voor het aantal te behandelen brieven, wordt dus niet het volle potentieel van dit traject benut. Dit initiatief is dus gebaat bij het werken vanuit *dienstverleningsmissies* (handelingsperspectief 1.3).

3. Verbeter (gericht) de kwaliteit en consistentie van de beantwoording van vragen bij de contactkanalen

Zoals ook de kwaliteit en begrijpelijkheid van websites en brieven (met behulp van doorlopende data-analyse) kan worden verbeterd, geldt dat ook voor de kwaliteit en consistentie van de beantwoording van vragen bij de contactkanalen.



De Belastingdienst werkt steeds vaker met de inzet van 'special teams' die tijdelijk worden ingezet als er veel vragen verwacht worden over een specifiek (complex) onderwerp. Door direct via keuzemenu's naar deze teams te verbinden kan de kwaliteit van beantwoording worden verbeterd, de afhandeltijd van vragen worden verkort en de reguliere capaciteit worden ontzien.

Daarnaast zou na elk contact feedback moeten worden vergaard en (steekproefsgewijs) ook moeten worden doorggevraagd bij beoordelingen die onder een bepaald niveau liggen.

Tot slot zou moeten worden onderzocht of het mogelijk kan worden gemaakt de beantwoording van vragen bij de contactkanalen op te volgen door het toezenden van ondersteunende/aanvullende informatie. Dit kan bijdragen aan een juiste interpretatie van de informatie die is uitgewisseld en eventuele onduidelijkheden helpen voorkomen.

Tot besluit

'Versnellers'

In het kader van dit hoofdstuk is bij een aantal handelingsperspectieven het adjectief 'versnel...' gebruikt. In alle gevallen betreft het zaken waaraan de Belastingdienst en/of Toeslagen al werken of hiertoe plannen hebben ontwikkeld maar waarvan de onderzoekers van mening zijn dat deze van dusdanig grote invloed op de kwaliteit van de dienstverlening zijn dat deze zouden moeten worden versneld.

Versnelling kan op verschillende manieren worden bereikt, soms in combinatie. Te denken valt aan:

- Een hogere, Belastingdienst-brede prioriteit voor de verbetering van de dienstverlening in het algemeen (zie handelingsperspectief 1.2) of voor het specifieke onderwerp in het bijzonder;
- Duidelijker doelstellingen en verbeterde sturingsmechanismen (zie handelingsperspectief 1.4);
- Een kortcyclische, wendbare werkwijze om dienstverlening te verbeteren vanuit de verwachtingen en behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs. 'De stem van burgers en bedrijven' dient een meer prominente rol te krijgen in het integrale ontwerp van processen en dienstverlening. Dit vereist verdieping van het inzicht in de ervaringen die burgers en bedrijven (en hun intermediairs) opdoen wanneer zij zaken doen met de Belastingdienst en Toeslagen ('de customer journey'), het standaard inbouwen van gebruikerstesten en het verder benutten van

klantsignalen. Naarmate dit verder wordt ingefaseerd, wordt minder gewerkt aan zaken met minder impact en komt ruimte vrij om zaken te ontwikkelen waarvoor een aantoonbare 'behoefte' bestaat (zie handelingsperspectief 1.3);

- Meer robuuste en wendbare data- en informatievoorziening (zie handelingsperspectief 1.5);
- Versterking van het vakgebied 'customer (experience) management' binnen de Belastingdienst en Toeslagen, waardoor verbetering van dienstverlening gericht en meer geprofessionaliseerd verloopt (zie handelingsperspectief 1.6).
- Een (meer) datagedreven aanpak zoals deze bijvoorbeeld wordt bepleit voor procesverbetering (zie handelingsperspectief 2.4). Voor het fundamenteel verbeteren van de dienstverlening van de Belastingdienst is het op de juiste manier toepassen van 'analytics' een belangrijke aanjager. We zien ten minste drie toepassingsgebieden:
 1. Analyseren historische data: kwantitatieve analyse van doelgroepen om hier vervolgens gericht op in te kunnen spelen met de dienstverlening.
 2. Inrichten van effect monitoring op basis van de te bereiken doelstellingen om hiermee sneller en beter inzicht te hebben in het effect van vormen van dienstverlening en op basis van deze inzichten verder te kunnen acteren.

3. Daadwerkelijk ondersteunen van het proces van de individuele of massale dienstverlening om hiermee een betere dienstverlening te kunnen bieden en een betere rapportage achteraf te kunnen bieden zodat eerder kan worden bijgestuurd.

In sommige gevallen kan ook worden onderzocht hoe versnelling kan worden gerealiseerd door zaken 'slimmer' te doen, bijvoorbeeld door in te zetten op een meer gecombineerde doorontwikkeling van al bestaande portalen en Generiek Portaal.

Fundamentele Transformatie Dienstverlening

Cluster 3

Verbeter de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving

EY

Illustratief: 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland'¹

"De Belastingdienst moet ervoor zorgen dat iedereen met vertrouwen belasting kan betalen. Om dit vertrouwen te krijgen is eenvoudige en begrijpelijke wetgeving cruciaal. Momenteel is er veel complexe wet- en regelgeving die moeilijk te begrijpen is voor burgers en bedrijven en lastig uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. Wij blijven daarom investeren in eenvoudige, effectieve en doeltreffende wetgeving."

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

² Interview

³ Ministerie van Financiën, 'IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 - Eenvoud of maatwerk', 28 oktober 2019

⁴ Themabijeenkomst

⁵ ABD TOPConsult, 'Werk aan uitvoering Fase 2', 11 september 2020

Verbeter de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving

Inleiding

De complexiteit van wet- en regelgeving sluit niet aan bij denk- en doenvermogen van burgers en bedrijven en kan goede dienstverlening (soms vermijdbaar) in de weg staan De (veelzijdige) complexiteit van de (fiscale) wet- en regelgeving is in belangrijke mate bepalend voor de dienstverlening die de Belastingdienst en Toeslagen kunnen leveren aan burgers en bedrijven. De naleefbaarheid (begrijpelijkheid van -de bedoeling van- de maatregel, begrijpelijkheid van de handeling die wordt gevraagd en de hanteerbaarheid) van (complexe) wet- en regelgeving kunnen namelijk slechts tot op zekere hoogte worden bevorderd door duidelijker(e) uitleg en taal die de interpretatie en het gebruik van wet- en regelgeving eenvoudiger maken. "Iets dat ingewikkeld is kun je immers niet altijd minder ingewikkeld maken door er in simpele taal over te praten".² "Burgers hebben behoefte aan een bestendig stelsel van fiscale regels dat niet ingewikkeld en goed te begrijpen is".³

De complexiteit van wet- en regelgeving neemt voortdurend toe

De wet- en regelgeving is onderhevig aan veel verandering omdat de wet en het daaraan verbonden Belasting- en Toeslagenstelsel door de politiek (steeds meer) wordt gezien als een belangrijk sturingsinstrument om zaken die de maatschappij belangrijk vindt te stimuleren

(bijvoorbeeld werkgelegenheid, klimaatvriendelijk gedrag), andere zaken te remmen (bijvoorbeeld roken, milieuvervuiling) en/of het geld in Nederland zo eerlijk mogelijk te verdelen. Ook wanneer andere middelen meer voor de hand zouden liggen (zoals boetes, subsidies, geboden, verboden). Zo wordt bijvoorbeeld in het regeerakkoord vaak in verschillende mate flexibiliteit geboden voor de invulling van gestelde doelstellingen. "Met name de fiscale maatregelen staan vaak erg specifiek beschreven, veel specifiekere dan andere, met weinig ruimte voor de verkenning van verschillende middelen".⁴ "Er is een sterke toename van politieke activiteit waarbij de Tweede Kamer minder aandacht is gaan besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van [fiscale] wetten".⁵

Perspectief burgers en bedrijven is niet of nauwelijks het uitgangspunt bij vormgeving wet- en regelgeving

Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe moeilijker het Belasting- en/of Toeslagenstelsel uit te voeren en te begrijpen is, hoe minder burgers en bedrijven in staat zullen zijn om het stelsel te doorzien, en hoe lastiger zij het zullen vinden om regels toe te passen op de eigen situatie of om op de juiste wijze/foutloos te acteren (gerichtheid vs. begrijpelijkheid). Dit heeft onder andere een verlaagd gevoel van gelijkheid en rechtmatigheid, een krimpend doenvermogen en verhoogde foutgevoeligheid tot gevolg.

Illustratief: 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland'¹

"Met vertrouwen belasting betalen betekent dat burgers en bedrijven kunnen begrijpen en doen wat er van hen gevraagd wordt.

Eenvoudige, effectieve en doeltreffende wetgeving draagt hier aan bij. Het doenvermogen van burgers speelt hierbij een belangrijke rol. Zijn burgers in staat om te doen, wat ze moeten doen ook wanneer ze in een lastige periode van hun leven zitten. Bij voorgenomen regelgeving willen we vooraf toetsen of de regeling «doenlijk» is voor burgers en (kleine) bedrijven."

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

² Interview

³ Ministerie van Financiën, 'Kabinetsinzet Toeslagen', 30 april 2020

⁴ Belastingdienst, 'Customer Journey Toeslagen', 2015

⁵ Ministerie van Financiën, 'Vereenvoudiging belastingstelsel - Bouwstenen voor een beter belastingstelsel', 1 mei 2020

"De wetgever is met name bedreven in de 'wetgevende kunst'; technisch goed geschreven wetgeving, maar houdt zich nog te weinig bezig met de effecten van die wetgeving. Er bestaat een kloof tussen de wetgeving en de praktijk".² Af en toe wordt wel met stakeholders gesproken of een internetconsultatie gedaan, maar nog lang niet altijd of structureel.

Bestaande kaders en richtlijnen voor het betrekken van burgers, bedrijven, intermediairs en de uitvoering zoals het IAK (integraal afwegingskader) worden in de praktijk vaak niet (structureel) gehanteerd bij het ontwerpen van regelgeving en beleid. Dit leidt ertoe dat het stelsel niet aansluit bij het denk- en doenvermogen van (minder zelfredzame) burgers en bedrijven.³ Veel regelgeving en beleid wordt ontworpen en doorgevoerd zonder dat het perspectief van burger, bedrijf en de uitvoering hierin (voldoende) een rol spelen. Hierdoor zijn nieuwe wetten voor beide niet altijd praktisch toepasbaar of uitvoerbaar.⁴ Wel is er recentelijk door DGFZ een 'doenvermogenstoets' ontwikkeld. Dit is een goed initiatief, maar beperkt zich (nu) alleen (nog) tot toetsing achteraf, als regelingen al zijn vormgegeven.

De werklust van bepaalde regelingen is hoog

Ook bestaan er regelingen die wel begrijpelijk zijn maar een grote inspanning vragen van burgers en bedrijven om te (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten (zoals de bijtellingsregeling voor zakelijke rijders of de grote hoeveelheid aftrekposten voor de inkomstenbelasting). Dit heeft impact op de dienstverlening, om te beginnen omdat het een juiste aangifte in de weg kan staan. Daarnaast levert deze last voor de burger tijdverlies en irritatie op, in bepaalde

gevallen (bijna) dagelijks.

Uitzonderingen gericht op bepaalde groepen gaan ten koste van begrijpelijkheid

Het (algemeen) belang van vereenvoudiging van wet- en regelgeving staat op gespannen voet met de belangen die (specifieke doelgroepen) hebben bij bestaande regelingen. Denk aan uitzonderingen voor kleine, kwetsbare doelgroepen of specifieke maatregelen gericht op koopkracht. De belangen voor deze specifieke burgers en bedrijven of de compensatie hiervan door de overheid, blijkt moeilijk af te wegen tegen het algemeen belang van de vereenvoudiging van wet- en regelgeving ten behoeve van het begrip van rechten en plichten voor burgers en bedrijven.

Meer complexiteit leidt niet tot meer doeltreffendheid
Inhoudelijke complexiteit leidt er niet per sé toe dat (fiscale) regelingen ook meer effectief/doeltreffend blijken.⁵ Ondoeltreffende regelingen leiden voor betrokken partij(en) tot een onnodige en dus vermijdbare werklust.

De wendbaarheid van de Belastingdienst en Toeslagen neemt af door het (moeten) afvangen van complexiteit

De Belastingdienst en Toeslagen zijn steeds meer gaan compenseren voor de complexiteit van wet- en regelgeving. Zij zijn steeds meer uitzonderingen gaan automatiseren of ondervangen in (steeds complexer wordende) formulieren en burgers en bedrijven gerichter gaan activeren om handelingen te verrichten, om wet- en regelgeving zo naleefbaar mogelijk te houden voor burgers en bedrijven. Dit werkt de complexiteit voor een deel ook in de hand:

Zolang de Belastingdienst en Toeslagen blijven proberen de (toenemende) complexiteit van wet- en regelgeving af te vangen, blijft daarmee ook de complexiteit van de Belastingdienst en Toeslagen onverminderd groeien. Dit maakt de Belastingdienst steeds minder wendbaar, minder efficiënt en zijn taken minder begrijpelijk voor zijn medewerkers.

Vereenvoudigingsoperaties stranden vaak

Als regelingen te complex, niet effectief of doeltreffend blijken worden ze maar zelden aangepast of afgeschaft.¹ Veel vereenvoudigingsoperaties stranden, bijvoorbeeld als gevolg van uiteenlopende (politieke) deelbelangen, veranderende doelstellingen en prioriteiten en bestuurswisselingen.² Dit is moeilijk verenigbaar met trajecten die over het algemeen veel consensus, een intensieve samenwerking en een lange adem vragen.

In dit hoofdstuk worden handelingsperspectieven geboden voor het:

- (Meer) gezamenlijk vormgeven van maatregelen, waarbij burgers en bedrijven centraal worden gesteld.
- Vereenvoudigen van regelingen en beleid met het uitgangspunt om in eerste instantie de naleefbaarheid voor burgers en bedrijven, en in tweede instantie de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst te vergroten.

Potentiële voordelen van samenwerking binnen de ambtelijke sturingsdriehoek worden nog niet optimaal benut

De verantwoordelijkheid voor het (her)ontwerp van wet- en regelgeving en beleid niet ligt bij de Belastingdienst zelf. Wensen en voornemens van de politieke leiding worden

door de opdrachtgevers vertaald naar maatregelen, waarna uitvoering door de Belastingdienst volgt. De verwachting is echter dat een eerdere en intensievere samenwerking tussen politiek, beleid en de Belastingdienst aan het begin van en tijdens elk beleidstraject een positieve invloed zal hebben op de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving en daarmee op de dienstverlening van de Belastingdienst.

Handelingsperspectieven in dit hoofdstuk gaan daarom naast (algemene) handvatten voor de vereenvoudiging van de (toekomstige) wet- en regelgeving en ook in op de wijze waarop verbeterde samenwerking binnen de ambtelijke sturingsdriehoek hieraan een bijdrage kan leveren.

Beoogd resultaat

Het vereenvoudigen van de (toekomstige) wet- en regelgeving zou, samengevat de volgende voordelen opleveren:

- Betere aansluiting bij het denk- en doenvermogen van burgers en bedrijven;
- Vergroting van zekerheid en (gepercipieerde) eerlijkheid en rechtvaardigheid;
- Verlaging van foutgevoeligheid voor burgers en bedrijven en Belastingdienst
- Vermindering van de werklast voor burgers, bedrijven en hun intermediairs;
- Vergroting van de uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving voor de Belastingdienst;
- Verminderde druk op de dienstverlening en interactiekanalen van de Belastingdienst (waardoor ruimte ontstaat de dienstverlening in andere opzichten te verbeteren).

¹ Ministerie van Financiën, 'Vereenvoudiging belastingstelsel - Bouwstenen voor een beter belastingstelsel', 1 mei 2020

² Interviews

Goed voorbeeld: Startnota op basis van het IAK bij Ministerie van OCW

Een goed voorbeeld van structureel gebruik van het IAK is de door OCW opgestelde 'startnota' voor (nieuwe/wijzigende) regelgeving en beleid. Dit is een notitie waarin alle vragen van het IAK worden beantwoord, met de nodige betrokkenheid van belanghebbenden, voordat wordt gestart aan het schrijven van de wet- of beleidstekst.

Het IAK helpt om afwegingen te maken voor rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit en uitvoerbaarheid op basis van 7 vragen:¹

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn de betrokkenen?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen?

¹ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, laatst gewijzigd op 22 oktober 2020 (<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>)

² Themabijeenkomst

Werk toe naar een (meer) gezamenlijke vormgeving van wet- en regelgeving, met burgers en bedrijven centraal

Inleiding

De verbetering van de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen vraagt om doeltreffende wet- en regelgeving, waarvan voor burgers en bedrijven begrijpelijk is wat hun rechten en plichten inhouden en welke handelingen nodig zijn voor het uitvoeren van die rechten en plichten, en voor de Belastingdienst en Toeslagen goed uitvoerbare (wijzigingen op) regelingen. Om dit te kunnen waarborgen, is het van belang dat (de dienstverlening aan) burgers en bedrijven en de uitvoering een meer centrale plaats krijgen in elk beleidstraject. Deze paragraaf beschrijft verschillende handelingsperspectieven voor de (versterking van) interventies om wet- en regelgeving meer vorm te geven in samenwerking met de Belastingdienst en Toeslagen, waarbij het perspectief van burgers en bedrijven meer centraal wordt gesteld.

1. Zet het IAK structureel in aan het begin van elk beleidstraject zodat het perspectief van burgers, bedrijven en uitvoering worden gewaarborgd

(De eenvoud van) het fiscale stelsel is gebaat bij een structurelere afweging van verschillende middelen voor het bereiken van politieke doelen en voornemens, met een nadrukkelijker vaststelling of a) wet- en regelgeving of beleid wel het juiste middel is voor het behalen van de

doelstelling en b) of dit een fiscale regeling/beleid moet zijn, of dat een andere oplossing meer voor de hand ligt. Het advies is daarom aan de beleidsdirecties, en met name de beleidsdirectie van het Ministerie van Financiën, om het integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving op structurele(re) wijze te hanteren aan het begin van elk beleidstraject, voordat het 'instrumentarium' wordt vastgesteld waarmee politieke wensen en voornemens worden ingevuld. Een structurele(re) en vroegtijdige inzet van het IAK voor de analyse van voornemens zorgt ervoor dat de keuze voor middelen (en de aangewezen uitvoerder) nadrukkelijker wordt gemaakt en verantwoord voordat (fiscale) regelgeving wordt vormgegeven. Daarnaast waarborgt een goede toepassing van het IAK dat het perspectief van burgers, bedrijven en de uitvoering worden meegenomen omdat zij vroegtijdig om tafel worden gevraagd bij vraag 2: 'wie zijn de betrokkenen'.¹

Dit voorkomt onnodige complicering van het stelsel en vergroot de algemene doeltreffendheid en doelmatigheid van de (fiscale) wet- en regelgeving. "Voor veel interventies geldt vandaag de dag, dat als je ze zou evalueren op basis van het IAK, je niet logischerwijs bij de fiscaliteit zou uitkomen. Het ligt in veel gevallen helemaal niet voor de hand. Het is bijna een reflex, om alles langs de fiscaliteit te regelen".²

Goed voorbeeld: Gedragsexperts

“Er worden steeds vaker gedragsexperts betrokken bij uitvoeringstoetsen. Zij worden betrokken, met name als het gaat om een grote verandering in de interactie die de Belastingdienst heeft met burgers en bedrijven (bijvoorbeeld een nieuw heffingssysteem of andere manier van uitvragen), om in te schatten wat dit doet met mensen.

Wat hierbij de uitdaging is dat er vaak geen (fundamentele) aanpassingen meer kunnen worden gedaan na een uitvoeringstoets. De wens is om gedragsexpertise in een eerder stadium en structureel in te zetten voor het maken van doeltreffend(er) beleid.”¹

¹ Interview

² Zie Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, ‘Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, laatst gewijzigd op 22 oktober 2020 (<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>)

“Een goede verantwoording voor de inzet van regelingen en beleid vooraf creëert daarbij draagvlak in de maatschappij en politiek voor de genomen maatregelen, voorkomt (kamer)vragen, niet-naleving, niet-gebruik, fouten, wijzigingen, en andere ongewenste gevolgen achteraf”.¹

De aanbeveling is om een proces/structuur in te richten bij de beleidsdirectie(s) voor de (daadwerkelijke en) structurele hantering van het IAK aan het begin van elk beleidstraject, zoals bijvoorbeeld wordt gedaan met de ‘startnota’ bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (zie voorbeeld op de vorige pagina).

Het IAK zelf biedt hiervoor handvatten.² Daarnaast zouden collega’s die het kader al structureel toepassen, zoals collega’s van het Ministerie van OCW, kunnen worden gevraagd om hun ‘best practices’ te delen.

Goede afweging van middelen vraagt om verkenningsruimte

Een belangrijke voorwaarde voor een structurele toepassing van het IAK, is dat er meer ruimte wordt geboden om een dergelijke verkenning te doen in de formulering van (politieke) doelstellingen of voornemens, bijvoorbeeld voor/in het regeerakkoord. Dit vraagt om een structureel, tijdig en open gesprek tussen de politiek, opdrachtgever(s) en de Belastingdienst en Toeslagen over signalen uit de uitvoering, opdat gezamenlijk voornemens kunnen worden geformuleerd waarop ook nog

daadwerkelijk kan worden geacteerd. Zo wordt voorkomen dat uitvoeringsinstanties pas in een laat stadium krijgen medegedeeld wat er moet gebeuren zonder dat er tijd of ruimte is geweest voor inspraak en er geen bijsturing meer mogelijk is (Zie voor handvatten voor deze samenwerking paragrafen ook de handelingsperspectieven 1.1, 1.4, 3.1).

2. Verbeter de wijze waarop het perspectief van burgers en bedrijven aan het begin van en tijdens elk beleidstraject wordt meegenomen

Voor een begrijpelijk en hanteerbaar Belastingstelsel, is het van belang dat het perspectief van burgers en bedrijven voor en tijdens elk beleidstraject nadrukkelijker als uitgangspunt wordt genomen. Dit houdt in dat burgers, bedrijven en hun intermediairs en vertegenwoordigers, maar ook de Belastingdienst en Toeslagen actief en op tijd worden geconsulteerd door de politiek voor, en opdrachtgever(s) tijdens beleidstrajecten.

Voorbeelden van manieren om (in een eerder stadium) tijdens beleidstrajecten het perspectief van burgers en bedrijven te betrekken zijn:

- a) Het door de politieke leiding betrekken van (directeur(en) van de) relevante doelgroep directie(s) van de Belastingdienst en Toeslagen voor het inbrengen van het perspectief van de doelgroep bij het formuleren van (politieke) beleidsvoornemens, nog vóórdat er een opdracht wordt geformuleerd voor het ontwerpen van (wijzigingen op) (fiscale) regelgeving of beleid;

Goed voorbeeld: 'Box 3' tav 'Inkomsten uit vermogen'

"Een goed voorbeeld van het 'veralgemeenseren' van een regeling, is de Box 3 regeling die volgde op wat we eerder 'Inkomsten uit vermogen' noemden. De eerdere regeling was een enorme stapeling van aanpassingen en specifieke bepalingen, dat hij veel ruimte bood voor het opzoeken van de 'mazen in de wet'. Omdat de Box 3 zo algemeen beschreven is, is hij veel begrijpelijker en robuuster, met aanzienlijk minder ontwijkingsmogelijkheden¹"

¹ Themabijeenkomst

- b) Het betrekken van gedragsexperts tijdens beleidstrajecten;
- c) Het toetsen van ideeën bij belangenorganisaties in een vroeg stadium tijdens beleidstrajecten (bijvoorbeeld als onderdeel van de voorbereiding aan de hand van het IAK).

Het IAK biedt ook handvatten en hulpmiddelen voor het betrekken van uitvoerenden, experts, belanghebbenden en andere relevante partijen.

Daarnaast kan worden gedacht aan de structurele beantwoording van de volgende (aanvullende) vragen tijdens beleidstrajecten:

- Eenvoud - Hoe kunnen regels zo algemeen mogelijk worden geformuleerd, zonder veel specificaties of uitzonderingen? Dit vergroot de begrijpelijkheid, zorgt voor een langere houdbaarheid en kan misbruik voorkomen.¹
- Wendbaarheid - Biedt de (formulering van de) regeling voldoende ruimte voor een 'hedendaagse interpretatie', anticiperend op eventuele toekomstige situaties of interpretaties?

Voorwaarden voor succes

Om burgers en bedrijven structureel en effectief te gaan betrekken (vroeg) tijdens beleidstrajecten, is het onder meer van belang dat:

- Er een duidelijke en breed gedragen verwachting komt voor dergelijke structurele betrokkenheid van burgers en bedrijven (aan het begin van) een beleidstraject,

zowel bij de Belastingdienst en Toeslagen als bij de opdrachtgever(s) en eigenaar. Een duidelijke focus op (burgers en bedrijven centrale) dienstverlening en (politieke) opdracht voor vereenvoudiging is hierbij onmisbaar;

- Er een 'kaartenbak' komt met alle instanties die kunnen worden benaderd voor consultatie en validatie, waarmee een goede relatie wordt opgebouwd. Instanties die burgers en bedrijven vertegenwoordigen zoals de ombudsman of maatschappelijk werk organisaties en instanties die burgers kunnen bereiken zoals gemeenten en bibliotheken. En startpunt hiervoor zou bijvoorbeeld het relaties overzicht van CDC kunnen zijn;
- Er een afgestemd palet aan (gestandaardiseerde) consultatie- en validatiemogelijkheden wordt ontworpen.

3. Intensiveer onderlinge betrokkenheid tussen politiek, opdrachtgever en de Belastingdienst en Toeslagen

Voor het ontwerpen van doeltreffende, naleefbare en uitvoerbare regels en beleid zouden ook de Belastingdienst en Toeslagen intensiever moeten worden betrokken bij beleidstrajecten. De Belastingdienst en Toeslagen vertegenwoordigen het perspectief van burgers en bedrijven, weten wat hij wel en niet goed kan uitvoeren en bieden kennis en expertise over de uitwerking/ doeltreffendheid van regelingen en de manier waarop zaken het best kunnen worden uitgevoerd. "Als een wet niet goed is, horen wij dit in de huidige systematiek op zijn best pas een jaar later. Dit zou sterk verbeteren als we de uitvoering eerder zouden betrekken."¹

Samenwerkingsrelatie

“Medewerkers van de Belastingdienst en de betrokken beleidsdirectie zouden van de politiek de ruimte moeten krijgen om samen tot een goede invulling te komen voor voornemens/doelstellingen en elkaar voor deze invulling continu moeten consulteren (niet alleen op vaste momenten) omdat zij elkaars hulp, kennis en ervaring waarderen, ook als er af en toe iets fout gaat. Zij communiceren met elkaar op ‘bel en mail basis’ en spreken open over (voorziene) problemen.”¹

“Dat de informele relatie versterkt moet worden laat [uiteraard] onverlet dat afspraken en besluiten over inhoudelijke onderwerpen duidelijk moeten worden gemaakt en vastgelegd.”¹

¹ Interviews

Betrek de uitvoering tijdens het gehele beleidstraject

De politiek zou idealiter:

- De uitvoering waar mogelijk al betrekken bij de formulering van beleidsvoornemens (denk bijvoorbeeld aan directeur(en) van de relevante primair proces directie(s) die mee kunnen denken met de politieke leiding vanuit het perspectief van de doelgroep en de uitvoering);
- Voldoende ruimte laten voor de verkenning door de beleidsdirectie en de Belastingdienst of Toeslagen, om te bepalen of een voornemen al dan niet het best kan worden ingevuld door middel van een fiscale regeling en op welke manier.

Dit vraagt om een structureel, open overleg tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en de Belastingdienst of Toeslagen over gezamenlijke doelstellingen, wijzigingen, signalen uit de uitvoering, problemen en fouten zodat er een gezamenlijke, gecontroleerde ‘regie’ ontstaat op de beleidsvorming.

De beleidsmedewerker van de opdrachtgever zou op zijn beurt (tijdens het toepassen van het IAK) nagaan welke medewerkers van de Belastingdienst of Toeslagen goede sparringpartners zouden kunnen zijn voor de invulling van het voornemen. “De ervaring leert ons dat deze samenwerking het best verloopt en het meest oplevert als dit écht met ‘de mensen van de uitvoering’ wordt gedaan die zich dagelijks met het onderwerp bezighouden en niet [alleen] met beleidsmedewerkers. Het is daarbij belangrijk dat je optrekt als gelijkwaardige sparringpartners.”¹

Als wordt besloten om fiscale maatregel in te zetten als

instrument, zouden de beleidsdirectie(s) en Belastingdienst of Toeslagen samen om tafel kunnen gaan om te verkennen hoe de maatregel zo vorm kan worden gegeven dat deze zo begrijpelijk, doeltreffend en uitvoerbaar mogelijk zal zijn, met een goede balans tussen wat wettelijk wordt vastgelegd en wat wordt ingevuld door middel van uitvoeringsrichtlijnen (URL’s).

Versterk de (algemene) informele samenwerkingsrelatie tussen de opdrachtgever(s) en de Belastingdienst en Toeslagen

Een dergelijke betrokkenheid en samenwerking vraagt om een sterke onderlinge vertrouwensrelatie en een goed begrip van elkaars vakgebied, kennis en werkwijze. De samenwerking zou niet (alleen) gestoeld moeten zijn op formele afstemmingsmomenten, harde afspraken en duidelijke processen. Het zou zijn fundament moeten vinden in informele contacten waarbij sprake is van een wederzijdse interesse in en waardering voor het (gezamenlijke) doel en elkaars expertise. “En niet alleen op ‘kleine stukjes’, maar een wederzijdse inleving en verdieping in elkaars ‘wereld’ in bredere zin.”¹ Waar het vandaag de dag meer uitzondering dan regel is dat de uitvoering vroegtijdig wordt betrokken bij het ontwerp van nieuwe/wijzigende regels en beleid, zou dit over vijf jaar de normaalste zaak van de wereld moeten zijn.

De omvang van de Belastingdienst en het grote aantal fiscale regelingen helpen hier niet bij. De vele verschillende afdelingen, rollen en expertises kunnen het uitdagend maken om in korte tijd een goede vertrouwensrelatie op te bouwen met een goed begrip van elkaars kennis en kunde.

Voor Toeslagen zit de uitdaging daarnaast ook in de coördinatie tussen de verschillende opdrachtgevers/ beleidsdepartementen. Hoewel de onderlinge relatie en betrokkenheid met de afzonderlijke departementen, mede door de gezamenlijke hersteloperatie, zichtbaar toeneemt, blijft het verenigen van de verschillende perspectieven een aandachtspunt.

Zorg voor de juiste kennis en expertise op alle beleidsterreinen voor een goede samenwerking

Voor het (op)bouwen van een dergelijke vertrouwensrelatie en samenwerking is het van belang dat de rollen van de eigenaar, opdrachtgever(s) en uitvoerder/adviseur duidelijk onderling worden afgestemd, en kunnen worden ingevuld met de benodigde vaardigheden, kennis en expertise. Dit vraagt van de Belastingdienst en Toeslagen in hun adviseursrol dat zij de juiste kennis, expertise en ervaring inbrengen om de uitvoering en zijn doelgroepen goed te kunnen vertegenwoordigen.

Een uitdaging hierbij is dat nog niet altijd de juiste aanspreekpunten van de Belastingdienst en Toeslagen zijn 'gekoppeld' aan de opdrachtgever(s).

"Aan de kant van de Belastingdienst hebben we nu eigenlijk niet de juiste aanspreekpunten voor de opdrachtgever. De huidige aanspreekpunten zijn met name stafafdelingen en weten net zoveel als wij en/of hebben weinig met de (dagelijkse) uitvoering te maken. We hebben juist de uitvoering nodig voor ontwerpen van goede

regelingen en beleid. Als het gaat over vennootschapsbelasting moeten we eigenlijk iemand spreken van GO en als het gaat over autobelasting met iemand van Particulieren. Niet zoals nu, waarbij we vaak schakelen met niet-doelroep directies. Er is op dit soort onderwerpen een beter koppelpunt nodig."¹

"Met name bij Toeslagen is het niveau van kennis en expertise nog niet altijd toereikend om een goede sparringpartner te kunnen zijn op het gebied van regelingen en beleid".¹ "Voor de hersteloperatie is daarom veel kennis en expertise 'geleend van Blauw'."¹

Zeker voor de belangrijkste regelingen zouden De Belastingdienst en Toeslagen per regeling een inhoudelijk georiënteerde contactpersoon moeten identificeren als 'koppelpunt' voor de beleidsdirectie(s). Het is hierbij belangrijk om de benodigde kennis en expertise expliciet te benoemen, en eventuele afwezigheid hiervan (open) te adresseren en op basis hiervan medewerkers aan te nemen of op te leiden.

¹ Interviews

Goed voorbeeld: Bouwstenenrapport

Een goede basis voor een periodieke doorlichting van het Belastingstelsel (en later eventueel ook het Toeslagenstelsel) is het Bouwstenenrapport Vereenvoudiging Belastingstelsel.¹ Dit onderzoek staat stil bij de uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van wet- en regelgeving.

¹ Ministerie van Financiën, Vereenvoudiging belastingstelsel - Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, 1 mei 2020

² Interview

4. Regel periodieke integrale toetsing in voor de uitvoerbaarheid van wijzigingen

Naast de toenemende complexiteit van het stelsel, werkt de grote hoeveelheid/stapeling van wijzigingen ook remmend op (de ontwikkeling van) de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen. Het is van belang dat er duidelijk inzicht komt in de totale 'wijzigingscapaciteit' die aanpassingen in wet- en regelgeving vragen, die kan worden getoetst tegen de beschikbare (IV)capaciteit.

Het voorstel is om te zorgen voor:

- a) Een duidelijk inzicht in de totale (IV) capaciteit voor implementatie van regelgeving (versus onderhoud en continuïteit, modernisering, vernieuwing);
- b) Duidelijke afspraken over de verdeling van deze capaciteit over de verschillende activiteiten (waaronder de doorvoer van wetwijzigingen), afgestemd tussen Belastingdienst, Toeslagen, opdrachtgever en eigenaar;
- c) Periodieke toetsing van de totale wijzigingscapaciteit die daadwerkelijk benodigd is voor wet- en beleidswijzigingen tegenover de afgesproken capaciteit;
- d) Een weging van deze toetsing in de totale uitvoerbaarheid van wets- en beleidswijzigingen;
- e) Een open gesprek in de ambtelijke sturingsdriehoek als de wijzigingscapaciteit voor wet- en regelgeving wordt overvraagd en mogelijk ten koste gaat van andere doelstellingen, waaronder de verbetering van de dienstverlening, en hoe hiermee om te gaan.

5. Regel periodieke toetsing voor de invloed van stapeling van wijzigingen op burgers en bedrijven in

Voor burgers en bedrijven is niet alleen (de complexiteit van) nieuwe regelingen op zichzelf een uitdaging, maar ook de 'stapeling' van wijzigingen. Het is daarom van belang dat wordt gekeken naar het integrale effect van deze 'gestapelde' wijzigingen op burgers en bedrijven (zijn goed in staat op alle wijzigingen in hun geheel te acteren/compliant te zijn), in plaats van alleen per wijziging.

Het voorstel is om dit jaarlijks, bijvoorbeeld voor het Belastingplanpakket, te toetsen met een goede afspiegeling van burgers, bedrijven, intermediairs en andere vertegenwoordigers.

6. Scherp de afspraken aan over uitvoeringstoetsen

Voor het borgen van de toetsing van de uitvoerbaarheid is het raadzaam om (opnieuw) duidelijke afspraken te maken over de situaties/het soort wijzigingen waarvoor een uitvoeringstoets altijd vereist is (niet: vrijblijvend) en wanneer zaken worden meegerekend in de gevraagde wijzigingscapaciteit, en een cultuur te creëren waarin men elkaar hier ook aan houdt.

Op dit moment hebben uitvoeringstoetsen geen bindend karakter en "wordt in bepaalde gevallen bij een 'rode vlag' niet of nauwelijks een discussie gevoerd over de implicaties voor (de dienstverlening van) de Belastingdienst en Toeslagen, zowel door de opdrachtgever, eigenaar als politiek".²

Voor de versterking van de relatie en samenwerking tussen de politiek, opdrachtgevers en de Belastingdienst en Toeslagen is het sterk aan te bevelen om duidelijke afspraken te maken over hoe wordt omgegaan met de uitkomst van de uitvoeringstoets. Bijvoorbeeld in welke situaties waarin een 'rode vlag' wordt toegekend (normatief kader), als hoe wordt omgegaan met/wat het gevolg is van een 'rode vlag'. Mag er in dat geval toch worden overgegaan tot het doorvoeren van een maatregel? Is dit in ieders belang?

Bepaal tijdens de invoer van het IAK, of het nodig is dat er aanpassing plaatsvindt van de uitvoeringstoets voor beter aansluiting bij de nieuwe werkwijze, en of de uitvoeringstoets hierdoor kan worden verkort.

7. Regel een periodieke doorlichting in van de fiscale en toeslagen stelsels in hun geheel

Om te zorgen dat het stelsel in zijn geheel goed wordt 'onderhouden' met oog op de naleefbaarheid en uitvoerbaarheid is het advies om, voor zover dat nog niet gebeurt in de periodieke beleidsdoorlichting, elke 4-5 jaar te toetsen in welke mate wet- en regelgeving:

- de originele beleidsvoornemens daadwerkelijk bewerkstelligt/aansluit bij de bedoeling achter de regeling (zie paragraaf 3.2);
- nog voldoende aansluit bij de actualiteit van en veranderingen in de maatschappij;
- toeneemt in complexiteit (begrijpelijkheid, werklast, uitvoerbaarheid etc.).

In aanvulling op de uitwerking van bovengenoemde handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen (IBO)

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen (IBO) verkent hoe de toeslagen beter kunnen worden aangesloten op het doenvermogen van burgers en hoe het aantal en de hoogte van de terugvorderingen en nabetalings kan worden verminderd. Welke verbeteringen binnen en buiten het bestaande toeslagenstelsel nodig zijn om de burger beter te ondersteunen.

Het onderzoek gesplitst in twee delen:

- Het eerste deel gaat over de mogelijke verbeteringen binnen het huidige stelsel, deze zijn met name gericht op het terugdringen van terugvorderingen en nabetalings.
- Het tweede deel onderzoekt de mogelijke alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel en richt zich meer op de lange termijn. Het voorliggende rapport betreft deelonderzoek 1.

¹ ABD TOPConsult, 'Werk aan uitvoering Fase 2', 11 september 2020

Intensiveer het vereenvoudigen van regelingen om naleefbaarheid voor burgers en bedrijven te vergroten

Inleiding

Het rapport 'Werk aan Uitvoering - Handelingsperspectieven'¹ benadrukt het belang van 'het opruimen en vernieuwen van wet- en regelgeving'. Enerzijds, omdat het de continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties vergroot, anderzijds opdat burgers en bedrijven kunnen rekenen op begrijpelijker wet- en regelgeving en eenvoudigere procedures.

Een vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving zou, vanuit het oogpunt van de verbetering van de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen als belangrijk resultaat het vergroten van de naleefbaarheid van wet- en regelgeving moeten hebben. Ten eerste zouden burgers en bedrijven (en hun intermediairs) door vereenvoudiging beter in staat moeten worden gesteld om hun rechten en plichten beter te overzien en te begrijpen. Ten tweede zou het begrip en de uitvoerbaarheid van wat er van hen wordt verwacht om hun rechten en plichten uit te oefenen moeten worden verbeterd. Ten derde zou de uitoefening mogelijk ook met minder administratieve lasten gepaard kunnen gaan.

Ook voor (medewerkers van) de Belastingdienst en Toeslagen zelf levert vereenvoudiging ook voordelen op. Door verminderde complexiteit neemt de wendbaarheid toe en worden de organisatie en zijn medewerkers in staat gesteld betere dienstverlening te bieden aan burgers en bedrijven.

Herziening Toeslagenstelsel is al in beweging

In het licht van de hersteloperatie voor Toeslagen wordt op dit moment zeer intensief gewerkt aan zowel incrementele verbeteringen in de wet- en regelgeving als de verkenning van een grootschalige vernieuwing van het Toeslagenstelsel in de programma's:

- IBO 1 (wijzigingen binnen huidige stelsel, voor kabinetsformatie)
- IBO 2 (stelselwijziging, na kabinetsformatie)
- Programma Vernieuwing Dienstverlening (waar nodig wijziging van grondslagen)

Uit gesprekken met de betrokkenen is de onderzoekers gebleken dat geen aanvullende handelingsperspectieven nodig of gewenst zijn voor de verbetering/vereenvoudiging van de regelgeving voor Toeslagen. Om deze reden en de (lopende) ontvlechting van Toeslagen, zijn de handelingsperspectieven in deze paragraaf minder van toepassing op Toeslagen.

Deze paragraaf biedt handvatten voor vereenvoudiging. De wijze waarop hieraan vorm en inhoud wordt gegeven hangt mede af van de gemeenschappelijke intentie en hieruit voortvloeiende ambitie in termen van reikwijdte en tijdpad van vereenvoudiging.

Onderzoek naar niet-naleving bij Handhaving

Voor niet-naleving wordt onderscheid gemaakt tussen niet weten ('weten'), niet kunnen ('kunde'), niet zonder meer willen ('motivatie') en niet willen ('doelbewust'). Dergelijke onderzoeken worden bij handhaving regelmatig gedaan, soms door op steekproefbasis medewerkers te vragen om een inschatting van de reden voor niet-naleving, of door middel van diepgaander onderzoek bij verschillende doelgroepen waar een relatief hoge niet-naleving wordt geconstateerd.

Zo is er door Handhaving bij de Belastingdienst bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar burgers die te maken hebben met een echtscheiding, naar een doelgroep 'aangifteverzuim', maar ook naar kleine ZZP'ers om te kijken waar zij tegenaan lopen bij het regelen van hun belastingzaken. Als bekend is wat de reden is dat bepaalde regels niet worden nageleefd, kan worden vastgesteld wat de achterliggende oorzaken zijn (bijvoorbeeld: 'betekent niet kunnen dat men het niet begrijpt? Wat wordt er niet begrepen?')

¹ Themabijeenkomst

² Ministerie van Financiën, 'Vereenvoudiging belastingstelsel - Bouwstenen voor een beter belastingstelsel', 1 mei 2020

1. Inventariseer welke wet- en regelgeving zou moeten worden vereenvoudigd

"Een algemeen uitgangspunt voor vereenvoudiging zou moeten zijn dat er zoveel mogelijk wordt toegewerkt naar robuuste wetgeving met zoveel mogelijk algemene bepalingen die overzichtelijk zijn en weinig ruimte bieden voor ontwijking."¹

Beoordeel de mate waarin regels/beleid het beoogde beleidsdoel behalen

Iedere fiscale regeling leidt tot administratieve lasten voor de belastingplichtige en uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Dit is [alleen] te rechtvaardigen als een fiscale regeling ook doelmatig en doeltreffend is.²

Om de complexiteit van het huidige stelsel te verlagen wordt daarom aangeraden om allereerst te inventariseren of huidige maatregelen doelmatig en/of doeltreffend zijn. Voor maatregelen die niet of maar gedeeltelijk doelmatig/doeltreffend zijn moet vervolgens worden bepaald of deze moeten en kunnen worden herzien of geheel moeten worden verworpen.

Het Bouwstenenrapport Vereenvoudiging Belastingstelsel heeft de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende regelingen al tegen het licht gehouden. Van de 104 onderzochte fiscale regelingen kan slechts voor acht regelingen vastgesteld worden dat ze doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Er zijn 14 regelingen die onvoldoende doeltreffend en doelmatig zijn en ongeveer 30 regelingen waarover een diffuus beeld bestaat. Voor de overige 52 regelingen is geen evaluatie beschikbaar, of is een evaluatie gepland.

Voor regelingen waarvoor de doeltreffendheid en

doelmatigheid nog niet is vastgesteld dient het lopende onderzoek te worden voortgezet of nieuw onderzoek te worden geïnitieerd.

2. Inventariseer mogelijkheden voor vereenvoudiging van wet- en regelgeving vanuit het perspectief van burgers en bedrijven en van (medewerkers van) de Belastingdienst

Om te kunnen toetsen of wet- en regelgeving voldoende aansluit bij het denk- en doenvermogen van burgers en bedrijven moet de naleefbaarheid van huidige regelingen voor burgers en bedrijven worden getoetst.

Voor de toetsing op naleefbaarheid dient in eerste instantie een onderzoek te worden gedaan naar de reden waarom burgers en bedrijven plichten met moeite of niet naleven, of geen (goed) gebruik maken van hun recht. Dit kan bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met hulpverleners, door na te gaan wat de meeste redenen zijn voor klachten, bezwaar of beroep, of door na te gaan waarom er niet-naleving plaatsvindt (zie toelichting in linkerkolom).

Uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst

Waar de wet- en regelgeving vanuit het perspectief van burgers en bedrijven vraagt om vereenvoudiging, zal dit veelal ook bijdragen aan een toenemende uitvoerbaarheid en kansen voor een betere dienstverlening voor de Belastingdienst.

Het Bouwstenenrapport Vereenvoudiging Belastingstelsel¹ biedt, vanuit het perspectief van de (medewerkers van de) Belastingdienst, een aantal concrete (aanvullende) aandachtspunten:

Illustratief

“KI&S kijkt naar aanleiding van de vragen die we binnen krijgen over verstuurd brieven naar de begrijpelijkheid van de inhoud, de hoeveelheid en volgorde van brieven die worden verstuurd. Vaak kan KI&S echter weinig veranderen aan brieven waarvan de aanleiding of inhoud door burger en bedrijf als onduidelijk of verwarrend worden ervaren omdat wet- en regelgeving voorschrijft dat deze brieven na een bepaalde ‘gebeurtenis’ moeten worden verstuurd. Deze worden daarom via automatische triggers verstuurd en kunnen ook niet worden gecombineerd. Dit werkt belemmerend in de verbetering van onze dienstverlening.”

¹ Ministerie van Financiën, ‘Vereenvoudiging belastingstelsel - Bouwstenen voor een beter belastingstelsel’, 1 mei 2020

- terugdringen van in de wet vastgelegde onnodige (niet noodzakelijk vanuit oogpunt van rechtsbescherming) of omslachtige administratieve processen voor de Belastingdienst;
- terugdringen van conflictgevoelige maatregelen;
- verminderen van bijzondere regelingen (uitzonderingen, vrijstellingen, teruggaven, bijzondere tarieven en kortingen voor specifieke groepen);
- uniformeren van het begrippenkader voor de uitleg van (verschillende) wetgeving;
- verbeteren informatiepositie Belastingdienst (dit ligt buiten de aanpassing van wet- en regelgeving en daarmee buiten deze paragraaf, maar wordt behandeld in paragraaf 1.5).

Het verdient aanbeveling specifiek aandacht te besteden aan de historie die verschillende regelingen met zich meedragen en regelingen waar ‘overgangsrecht’ is toegepast. Het voor bepaalde groepen burgers en bedrijven van kracht blijven van oude regelingen leidt in de uitvoering tot aanzienlijke administratieve lasten en trekt een wissel op de informatievoorziening omdat oude systemen en administraties moeten worden onderhouden, soms voor hele kleine groepen betrokkenen.

Dergelijke toetsing dient te worden uitgevoerd in een proces dat ruimte biedt voor samenwerking met de burgers, bedrijven, vertegenwoordigers en/of belangenorganisaties (te denken valt aan Ombudsman, maatschappelijk werk organisaties, gemeenten, juridisch raadsleden), maar ook de Belastingdienst.

Het Bouwstenenrapport¹ biedt (daarnaast) al diverse specifieke handvatten voor wijzigingen die de complexiteit van bestaande wet- en regelgeving gericht zouden kunnen helpen vereenvoudigen.

Prioriteer (mogelijke) wijzigingen

Op basis van de uitkomst van de toetsen voor naleefbaarheid en uitvoerbaarheid kan vanuit het dienstverleningsperspectief een nadere prioritering worden gemaakt voor de vereenvoudiging van regelingen. Voor deze prioritering kan een scoringsmethodiek worden gehanteerd die nader uit te werken criteria omvat. Te denken valt aan de mate waarin vereenvoudigingen zullen leiden tot:

- Verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid;
- Verhoging van begrijpelijkheid;
- Betere aansluiting bij het denk- en doenvermogen;
- Verlaging van regeldruk;
- Verlaging van de administratieve last;
- Verbetering van de uitvoerbaarheid.

Kies voor een grootschalige vereenvoudiging, of een reeks kleine vereenvoudigingen

Voor de wet- en regelgeving met een hoge prioriteitscore moet worden vastgesteld of een grootschalige vereenvoudiging van een stelsel of juist een reeks kleinere vereenvoudigingen het beste effect zal sorteren en het meest haalbaar zal zijn. Zowel ‘kleine stappen’ als ‘grote stappen’ kennen voor- en nadelen. Het advies is om niet gelijktijdig voor beiden te kiezen. Het risico bestaat dan dat kleinere wijzigingen de urgentie van grotere fundamentele wijzigingen zullen ondergraven.

Ook dienen de (financiële) gevolgen van vereenvoudiging te worden afgewogen tegen het belang ervan en moet er een inschatting worden gemaakt van de werklast van de vereenvoudiging voor de Belastingdienst om een goede afweging te maken in de allocatie van schaarse verandercapaciteit (bijvoorbeeld binnen Directie IV) waarop ook voor andere verbetertrajecten een beroep wordt gedaan.

3. Onderzoek of bepaalde regelingen of uitzonderingen beter door andere instanties kunnen worden uitgevoerd

De kerntaak van de Belastingdienst is het heffen en innen van belastingen ten behoeve van de financiering van overheidsuitgaven¹, waarbij kracht van de Belastingdienst ligt bij de 'massale' bediening van de gehele Nederlandse bevolking voor goede uitoefening van hun (fiscale) rechten en plichten. Sommige uitzonderingen op (fiscale) regelingen zijn echter bedoeld voor de ondersteuning van (zeer) specifieke (kwetsbare) doelgroepen, die in veel gevallen specialistische(re) aandacht vragen en waar soms bredere problematiek of hulpvragen spelen die vragen om een meer integrale aanpak dan de Belastingdienst vanuit zijn rol kan bieden. Dit geldt ook voor een (groot) deel van de niet-fiscale taken die de Belastingdienst uitvoert.²

Naast de vereenvoudiging van het stelsel, wordt daarom aanbevolen om te inventariseren voor welke uitzonderingen of regelingen de uitvoering wellicht 'dichterbij' zou kunnen worden georganiseerd, bijvoorbeeld bij gemeenten of andere uitvoerders. "De benodigde kennis, informatie en competenties zouden leidend moeten zijn bij het bepalen van de juiste uitvoeringsorganisatie."³ Het rapport 'Back to Basics - Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst' biedt voor 'Blauw' handvatten voor "een versterking van de focus van de Belastingdienst op haar kerntaken".⁴ Voor Toeslagen wordt binnen de scope van het IBO ook onderzocht of bepaalde regelingen anders kunnen worden vormgegeven waarvan de uitvoering mogelijk bij een andere uitvoerder of markt kan/moet worden ondergebracht.

Belangrijke aandachtspunten

Dit is een exercitie waarvan de verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever(s) ligt, maar waarbij de Belastingdienst waarschijnlijk een belangrijke (adviserende) rol zou kunnen spelen. Voor het uitvoeren van de inventarisatie dienen de Belastingdienst en de opdrachtgever (DGFZ) duidelijke afspraken te maken over de rollen en de taakverdeling.

Het vereenvoudigen van bestaande wet- en regelgeving vraagt allereerst een door de (bredere) politiek de ambtelijke sturingsdriehoek gedragen belang voor de vereenvoudiging van (fiscale) wet- en regelgeving, vanuit maatschappelijk belang en ten behoeve van de verbetering van de dienstverlening van de Belastingdienst. Zonder dit gezamenlijk belang is een vereenvoudiging niet haalbaar. Dit belang moet vervolgens door de opdrachtgever worden vertaald naar een opdracht voor vereenvoudiging, met een duidelijke doelstelling, uitgangspunten en richtlijnen.

Dergelijke trajecten vergen veel afstemming, het bereiken van een consensus, veel en belangrijke financiële afwegingen en een grote inspanning van en nauwe samenwerking tussen zowel de wetgever als opdrachtgever(s) als de Belastingdienst. Vereenvoudiging is geen gemakkelijke opgave (gebleken) en zal een traject van meerdere jaren vragen met goede begeleiding. Toch wordt het als belangrijk, als niet noodzakelijk, gezien voor een houdbaar stelsel dat voldoende begrijpelijk en hanteerbaar is voor burgers en bedrijven, en het leveren van een goede dienstverlening door de Belastingdienst (op de lange termijn).

¹ ABDTOPConsult, 'Back to Basics - Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst', 17 januari 2020

² Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

³ Directie Algemene Fiscale Politiek, 'Aanbiedingsbrief onderzoeksrapport Uitvoerders Belastingdienst, 20 januari 2020

⁴ ABDTOPConsult, 'Back to Basics - Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst', 17 januari 2020
Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

Illustratief: Huurtoeslag na brand¹

Er is een flinke brand ontstaan in de huurwoning van Joep en Moniek. Hun inboedel liep hierbij grote schade op. Zij ontvingen net voor het eind van het jaar een (grote) schadeuitkering van hun verzekeraar. Het uitgekeerde verzekeringsgeld stond echter voor het grootste deel nog op hun rekening op de peildatum voor Toeslagen. De schadeuitkering werd daarom als vermogen meegerekend in de vaststelling.

Dit is een voorbeeld waarbij de letterlijke uitvoering van de wet niet aansluit bij de bedoeling van de wet en waar (op grond van redelijkheid en billijkheid) behoefte bestond aan maatwerk (een uitzondering die past bij de uitzonderingssituatie).

¹ Avro Tros, 'Terugbetaling huurtoeslag', 13 maart 2017 <https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/terugbetaling-huurtoeslag/>

² Algemene Bestuursdienst, 'Regels en Ruimte', 11 September 2019

³ Interview

Structureer en intensiveer de inspanning om discretionaire ruimte te verduidelijken

Maatwerk en discretionaire ruimte

Het kunnen leveren van maatwerk aan burgers en bedrijven in precare situaties wordt beschouwd als een belangrijk onderdeel van de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen. Het is een onderwerp dat steeds meer aandacht krijgt, bijvoorbeeld omdat de maatschappij voor bepaalde specifieke situaties specifieke dienstverlening verwacht terwijl de toenemende standaardisering en automatisering van de dienst hieraan beperkingen opleggen.

Twee zaken zijn in het bijzonder bepalend voor de mate waarin maatwerk wordt/kan worden geleverd door de Belastingdienst en Toeslagen: De mate van klantgerichtheid van de organisatie en de inhoud van de rechten en plichten van burgers en bedrijven. Het tweede aspect heeft betrekking op discretionaire ruimte: "de ruimte die de kaders van de (bedoeling van de) wet biedt om rekening te houden met individuele omstandigheden waarin een burger/bedrijf verkeert, waar gestandaardiseerde en geautomatiseerde uitvoering van regels tot resultaten leidt die niet overeenkomen met de bedoeling van de wet en er behoefte bestaat aan maatwerk.² De discretionaire ruimte heeft daarmee een stevige invloed op de mate waarin maatwerk kan worden

geboden in de dienstverlening.

Invulling van beleids- en beoordelingsruimte

De discretionaire ruimte is onder te verdelen in beoordelingsruimte en beleidsruimte. Van beoordelingsruimte is sprake als de Belastingdienst of Toeslagen bij het nemen van een besluit vrij is om te beoordelen of aan de in de wet genoemde voorwaarden is voldaan (bijvoorbeeld of bewijsmateriaal volstaat). Van beleidsruimte is sprake als de Belastingdienst of Toeslagen vrij is om al dan niet van een bevoegdheid gebruik te maken (bijvoorbeeld al dan niet het opleggen van boetes).

De Belastingdienst en Toeslagen maken beleid voor de omgang met de beleidsruimte die de wet- en regelgeving biedt. Dit beleid bepaalt mede in welke mate door (medewerkers van) de Belastingdienst en Toeslagen maatwerk kan worden geboden aan burgers en bedrijven. Waar de wet bijvoorbeeld beleidsruimte biedt om in bepaalde gevallen al dan niet een boete op te leggen, kunnen de Belastingdienst en Toeslagen in hun beleid vastleggen dat in sommige situaties altijd moet worden overgegaan tot het opleggen van een boete, of juist niet.

Om vast te kunnen stellen welk maatwerk kan worden geboden is het dus van belang dat medewerkers weten welke beoordelingsruimte een wet biedt en hoe de Belastingdienst en Toeslagen de beschikbare beleidsruimte invullen.

Daarnaast moet bekend zijn welke richtlijnen er zijn voor de omgang met beoordelingsruimte en hoe de Belastingdienst en Toeslagen (op enig moment) met deze beoordelings- en beleidsruimte om wens te gaan.

De Belastingdienst en Toeslagen dienen deze uitgangspunten helder te definiëren en consistent te implementeren in de dagelijkse uitvoering.

Onduidelijkheid over ruimte voor maatwerk

Op dit moment is er op veel plekken binnen de Belastingdienst, maar met name bij Toeslagen, een (te) beperkt inzicht in de beoordelingsruimte die wet- en regelgeving biedt, wat de richtlijnen zijn voor de omgang met beoordelingsruimte en welke beleidsruimte de wet- en regelgeving (eigenlijk) biedt en hoe deze door de Belastingdienst en Toeslagen wordt ingevuld.

Het is daarmee niet altijd duidelijk of in de dagelijkse praktijk de beschikbare ruimte altijd (min of meer) gelijkwaardig en correct wordt ingevuld. Er is vastgesteld dat in sommige situaties de (invulling van) deze ruimte in de uitvoering geen recht doet aan de bedoeling van de wetgeving. Dit is niet alleen omdat de beschikbare ruimte

en de invulling hiervan niet (altijd) duidelijk zijn, maar bijvoorbeeld ook omdat 'business rules' in systemen en handleidingen voor medewerkers een rigide afweging voorstellen, waar regelingen en/of beleid soms 'genuanceerder' staan beschreven¹.

In bepaalde gevallen ligt de beperking voor maatwerk (dus) buiten regelgeving en beleid, bijvoorbeeld wanneer een systeem zo is geautomatiseerd of is beperkt, dat er geen maatwerk mogelijk is (zoals in bepaalde gevallen bij Toeslagen) of wanneer medewerkers niet beschikken over de juiste opleiding om te redeneren vanuit doel en strekking van de wet- en regelgeving.

In deze paragraaf worden handelingsperspectieven geboden voor de verduidelijking van de ruimte om maatwerk toe te passen.

¹ Themabijeenkomst

1. Inventariseer de discretionaire ruimte die regelgeving en beleid bieden en structureer/ontsluit het inzicht hierin

De Corporate Dienst Vaktechniek (hierna: Vaktechniek) voor Belastingen heeft een goed zicht op de discretionaire ruimte die wet- en regelgeving biedt en hoe de beleidsruimte is ingevuld. Medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen kunnen met vragen over discretionaire ruimte bij de Dienst te rade gaan. In aanvulling hierop, is behoefte aan een gestructureerd inzicht in de discretionaire ruimte die regels en beleid wel of niet bieden.

Door een overzicht van de discretionaire ruimte die regelgeving en beleid bieden te ontsluiten, kan de duidelijkheid over de mogelijkheden voor de toepassing van maatwerk worden vergroot, zeker voor medewerkers die de weg naar de collega's van Vaktechniek nog niet altijd goed weten te vinden.

Inventarisatie van discretionaire ruimte

Waar nog duidelijkheid ontbreekt rondom de beschikbare discretionaire ruimte van regelingen kan de methodiek van de Algemene Bestuursdienst, neergelegd in het onderzoek 'Regels en Ruimte'¹ uitkomst bieden. Deze onderzoeksmethodiek voor het vaststellen van discretionaire ruimte in de wet en lagere regelgeving is toegepast voor onderzoek naar de ruimte in vijf wetten, waaronder de Wet op de huurtoeslag (en aanverwante zoals de AWIR). De aanpak bestaat globaal uit het voor de wet en de lagere regelgeving vaststellen of en in welke mate er sprake is van:

- Beoordelingsvrijheid en/of beleidsvrijheid;

- Een of meerdere hardheidsclausules;
- Invulling van discretionaire ruimte met eigen beleidsregels;
- Jurisprudentie die betrekking heeft op het gebruik van de discretionaire ruimte en om welke wetsartikelen het daarbij gaat.

Daarnaast is gekeken naar:

- Publicaties waarin aandacht besteed wordt aan problemen die zich voordoen met betrekking tot de invulling van de discretionaire ruimte;
- Het beeld dat bestaat van de omvang van het beroep op de discretionaire ruimte en de mate waarin sprake is van bezwaar en beroep en welke onderdelen van de regeling dit met name betreft;
- Lopende wetstrajecten waarbij (nieuwe) discretionaire ruimte in het leven wordt geroepen en/of bestaande discretionaire ruimte wordt verruimd.

Dit leidt tot een overzicht waarin de discretionaire ruimte wordt geduid op een schaal van 'geen' tot 'groot' en op een aantal aspecten wordt verbijzonderd:

- beleidsvrijheid (geen - ruim);
- invulling door beleidsregels (nee - veel);
- beoordelingsruimte (geen - ruim);
- hardheidsclausule (ja - nee).

Dergelijk inzicht zou kunnen worden aangevuld met een inhoudelijke beschrijving van de beschikbare ruimte op elk van deze vier onderdelen, om medewerkers voldoende handvatten te bieden voor de beschikbare ruimte voor maatwerk.

¹ Algemene Bestuursdienst, 'Regels en Ruimte', 11 September 2019

2. Leid medewerkers op om te handelen vanuit doel en strekking van regelingen en beleid

Vindbaarheid van informatie over discretionaire ruimte alleen is noodzakelijk maar niet altijd voldoende.

Medewerkers in de uitvoering moeten getraind worden op te hebben voor de individuele situatie, te redeneren vanuit de bedoeling van de wet (en beleid), in plaats van 'de letter' van protocollen en regels en binnen de gestelde kaders afwegingen te maken en te handelen.

Een doeltreffende toepassing van discretionaire ruimte vraagt om medewerkers met de kennis om uitzonderlijke situaties te herkennen en het vertrouwen om hiermee op een goede (en eenduidige) manier om te gaan.

Medewerkers die weten hoe ze hierover het gesprek (met elkaar) moeten aangaan en weten welke escalatielijnen er zijn die consistentie borgen bij discutabele situaties. Dit vraagt, naast het leren redeneren vanuit doel en strekking van de wet- en regelgeving (bijvoorbeeld dmv een opleiding formeel recht), ook om het oefenen van het voeren van dergelijke dialogen, het bespreken van (goede) voorbeelden en het breder bekendmaken van (en waar nodig inrichten van) de beschikbare escalatielijnen.

In aanvulling op de uitwerking van bovengenoemde handelingsperspectieven in deze paragraaf, is een meer gedetailleerde uitwerking ('in de tijd') van de beoogde resultaten en de eventuele organisatorische voorwaarden opgenomen in de bijlage van dit rapport.

¹ Interview

Fundamentele Transformatie Dienstverlening

Prioriteiten per doelgroep



EY

Prioriteiten per doelgroep

Impact versus inspanning

De onderzoekers hebben per doelgroep een kwalitatieve inschatting gemaakt van de positieve impact van elk van de handelingsperspectieven in cluster 2 en 3 (ten opzichte van elkaar). Hierin is globaal gekeken naar:

- Aantal burgers/bedrijven dat profiteert
- Mate waarin het burgers/bedrijven voordeel oplevert
- Eventuele (andere) positieve maatschappelijke impact
- Mate waarin het de Belastingdienst en Toeslagen eveneens voordeel oplevert

Daarnaast is een inschatting gemaakt van de verwachte inspanning die gemoeid is met het realiseren van het handelingsperspectief (ten opzichte van andere handelingsperspectieven). Hierin is globaal gekeken naar:

- De benodigde (financiële) middelen
- De complexiteit en doorlooptijd om verbetering te realiseren

Prioriteiten per doelgroep

Inleiding

Dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs verschilt op belangrijke punten van elkaar. Verschillende doelgroepen hebben met uiteenlopende belastingmiddelen te maken. Doen met een andere frequentie zaken met de Belastingdienst of Toeslagen en verschillen qua kennisniveau. De (positieve) impact van de bovengenoemde handelingsperspectieven (en daarmee hun prioriteit) verschilt per doelgroep. In dit hoofdstuk wordt het relatieve belang van de handelingsperspectieven die werden beschreven in cluster 3 belicht. Dit vormt input voor de routekaart die op hoofdlijnen is uitgewerkt en daarna wordt toegelicht.

Doelgroep: burgers met gemiddeld doenvermogen

De hoogste impact voor burgers met een gemiddeld doenvermogen hebben verbetering van selfservice mogelijkheden (2.2) en de digitalisering van (nu nog) handmatige processen (2.4).

Indien gewenst, mogen burgers een goede toegang tot de eigen positie ten opzichte van de Belastingdienst en andere belangrijke informatie verwachten. Om moeite te besparen en de kans op fouten te verkleinen, willen burgers zelf liefst zo min mogelijk (handmatig) gegevens verstrekken. Het proactief voorinvullen van meer gegevens (bijvoorbeeld gegevens op basis van eerdere aangiften) helpt hierbij. Burgers eenvoudige (selfservice) toegang bieden tot de eigen situatie ten opzichte van de

Belastingdienst helpt daarnaast de druk op andere interactiekanalen (als de BelastingTelefoon) te verlagen. Wanneer selfservice niet volstaat moeten burgers de Belastingdienst kunnen bereiken via een herkenbaar interactiepalet. Digitale kanalen zijn belangrijk maar meer kanalen is niet per sé beter, zeker niet als de capaciteit om ze te onderhouden ontbreekt en/of ze niet goed op elkaar zijn aangesloten en afgestemd. Burgers moeten daarnaast kunnen terugvallen op bereikbare en kwalitatief robuuste (bekende) kanalen als de BelastingTelefoon en als de situatie dat vereist, balies. Burgers hebben tot slot behoefte aan een bestendig stelsel van fiscale regels dat niet ingewikkeld en goed te begrijpen is. Burgers mogen verwachten dat nieuwe/gewijzigde wet- en regelgeving begrijpelijker en beter toepasbaar is en het mede daardoor gemakkelijker wordt rechten en plichten uit te oefenen. Oog voor de persoonlijke situatie en een Belastingdienst die zo nodig meer vanuit doel en de strekking van wet- en regelgeving handelt dan vanuit binaire protocollen.

Doelgroep: burgers met beperkt doenvermogen

Voor burgers met een beperkt doenvermogen kunnen de meeste handelingsperspectieven van grote betekenis zijn. Het waar nodig toepassen van maatwerk (2.3) en verbeteren van de toegankelijkheid van informatie (2.6) zijn handelingsperspectieven die relatief een geringe doorlooptijd en weinig afhankelijkheden kennen.

Dienstverlening (bijvoorbeeld via vroegsignalering) meer proactief maken en deze burgers wijzen op verwachte handelingen en van duidelijke informatie voorzien moet helpen problemen te voorkomen (2.1). Dergelijke diensten kunnen geheel of gedeeltelijk via gestandaardiseerd maatwerk worden geleverd, in noodgevallen moet echter persoonlijke hulp achter de hand blijven.

Juist voor burgers met beperkt doenvermogen dienen fysieke interactiemogelijkheden te blijven bestaan en op enkele punten te worden verbeterd, hetzij in de vorm van eigen balies, hetzij via maatschappelijke partners. Zeker voor deze groep zijn verbeterde machtigingsvoorzieningen van grote betekenis (2.5).

Voor burgers met beperkt doenvermogen geldt zo mogelijk nog meer dan voor andere burgers het belang van begrijpelijker wet- en regelgeving, oog voor de persoonlijke situatie en een Belastingdienst die zo nodig meer vanuit doel en de strekking van wet- en regelgeving handelt dan vanuit binaire protocollen (3).

Het belang van een niet ingewikkeld en goed te begrijpen stelsel van wet- en regelgeving en oog voor de persoonlijke situatie en een Belastingdienst die zo nodig meer vanuit doel en de strekking van wet- en regelgeving handelt dan vanuit rigide protocollen is voor burgers met een beperkt doenvermogen van nog grotere betekenis dan voor andere groepen burgers.

Doelgroep: toeslaggerechtigden

Voor toeslaggerechtigden kunnen de meeste handelingsperspectieven van grote betekenis zijn. De grote financiële betekenis van toeslagen voor burgers, die er in

veel gevallen zelfs van afhankelijkheid zijn, maken dat Toeslagen hard werkt aan het vergroten van de zekerheid rondom (toekenning van) toeslagen.

Het waar nodig toepassen van maatwerk (2.3) en verbeteren van de toegankelijkheid van informatie (2.6) zijn handelingsperspectieven die relatief een geringe doorlooptijd en weinig afhankelijkheden kennen.

Meer proactieve dienstverlening (2.1) levert voor toeslaggerechtigden positieve impact doordat het hen werk uit handen neemt, bijvoorbeeld als wijzigingen die relevant zijn voor de toeslagensituatie uitgevoerd worden zonder dat men actie hoeft te ondernemen of wanneer toeslagen zelfs geheel proactief kunnen worden uitgekeerd.

Voor toeslaggerechtigden zijn vereenvoudigingen in het stelsel van belang gezien de complexiteit van het huidige stelsel. Oog voor de persoonlijke situatie en een Toeslagen organisatie die zo nodig meer vanuit doel en de strekking van wet- en regelgeving handelt dan vanuit binaire protocollen zijn voor toeslaggerechtigden van groot belang.

Voor digitaal vaardige toeslaggerechtigden heeft uitbreiding van selfservice mogelijkheden een grote positieve impact, gegeven het frequente karakter van wijzigingen en de maandelijksse cyclus van uitbetaling (2.2). De afhankelijkheid van een goede datahuishouding en IV en businesscapaciteit om selfservice voorzieningen te realiseren, levert echter wel een lange doorlooptijd op.

Doelgroep: MKB

Het MKB wil ondernemen en niet te veel tijd kwijt zijn aan belastingen. Het MKB hecht er waarde aan dat de Belastingdienst processen zo inricht dat de inspanning en foutgevoeligheid worden geminimaliseerd.

Het (digitaal) aansluiten van de processen van de Belastingdienst bij de eigen (administratieve) processen van MKB'ers, bijvoorbeeld via System-to-System oplossingen (2.4) tussen de Belastingdienst en de administratieve software van de ondernemer en/of zijn intermediair heeft de hoogste prioriteit. Dergelijke oplossingen kunnen ook de basis vormen voor selfservice oplossingen (2.2) waardoor de druk op de BelastingTelefoon kan worden verlaagd. Daarbij kan het van grote invloed zijn op de compliance.

Daarnaast zijn begrijpelijkheid en continuïteit in fiscale wet- en regelgeving voor het MKB van groot belang. Zeker kleinere MKB'ers als ZZP'ers kan het aan de fiscale kennis en vaardigheden ontbreken om zelfstandig aan hun administratieve verplichtingen te voldoen. Zeker (maar niet alleen) voor laatstgenoemde groep zijn betere informatievoorziening (2.6) en een eenvoudiger regelgevend kader dus ook van groot belang (3.1, 3.2).

Doelgroep: grote ondernemingen

(Ook) voor grote ondernemingen heeft het (digitaal) aansluiten van de processen van de Belastingdienst bij de eigen (administratieve) processen van bijvoorbeeld via System-to-System oplossingen (2.4) tussen de Belastingdienst en de administratieve software de hoogste prioriteit.

De individuele klantbehandeling die grote ondernemingen genieten vangt een belangrijk deel van de (andere) behoeften af. Wel dient voor deze doelgroep een hoge prioriteit te worden verleend aan het ontsluiten van informatie op groepsniveau (2.2) en de (lopende) ontwikkeling van de digitale samenwerkruimte die veilige informatie-uitwisseling en intensieve samenwerking mogelijk maakt (onderdeel van 2.5). Dit laatste kent minder afhankelijkheid van de datahuishouding, is daardoor laagdrempeliger en zou als eerste kunnen worden afgerond want levert zowel voor grote ondernemingen als voor de Belastingdienst zelf belangrijke voordelen op, bijvoorbeeld doordat het efficiëntere werkwijzen mogelijk maakt.

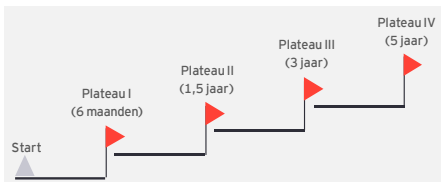
Fundamentele Transformatie Dienstverlening

Globale routekaart

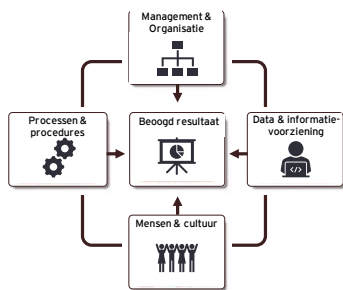


Globale routekaart

Routekaart is uitgewerkt in 4 plateaus



'Inrichtingselementen' voor handelingsperspectieven



Globale routekaart voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening

Inleiding en toelichting op de routekaart

Als basis voor de realisatie van de fundamentele transformatie van de dienstverlening is op hoofdlijnen een routekaart een uitgewerkt.

De tijdhorizon voor de routekaart is 5 jaar. Voor de detaillering van de handelingsperspectieven in de tijd zijn 4 'plateaus' gedefinieerd, elk met een eigen horizon en een voorlopige werktitel (thema).

De vier plateaus zijn:

- **Plateau 1:** "Doorbraakdossiers & basis voor executie op orde"
 - Horizon: **6 maanden**
- **Plateau 2:** "Verdieping doorbraakdossiers"
 - Horizon: **1,5 jaar**
- **Plateau 3:** "Burgers, bedrijven en intermediairs centraal in alles dat wij doen"
 - Horizon: **3 jaar**
- **Plateau 4:** "Burgers, bedrijven en intermediairs centraal in hoe wij denken"
 - Horizon: **5 jaar**

Per handelingsperspectief en per plateau is een verdere uitwerking gemaakt van het 'beoogd resultaat' dat waar mogelijk is gedefinieerd vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs. Tot slot zijn per

handelingsperspectief per plateau globaal de 'inrichtingselementen' uitgewerkt die voorwaardelijk zijn om het beoogd resultaat te kunnen realiseren. Hierdoor kunnen op hoofdlijnen de onderlinge interacties en afhankelijkheden inzichtelijk worden gemaakt. De inrichtingselementen omvatten de onderwerpen klaverbladmodel:

- 'Management en organisatie';
- 'Processen en procedures';
- 'Data, informatievoorziening (en eventuele andere infrastructuur)';
- 'Mensen en cultuur'.

Zoals in dit rapport beschreven, lopen er op binnen de Belastingdienst en Toeslagen allerlei grote en minder grote initiatieven ter verbetering van dienstverlening. De belangrijkste (en meest concrete) initiatieven (bijvoorbeeld initiatieven die voortkomen uit 'Visitkaartje' en initiatieven die door de Belastingdienst in het najaar 2020 zijn aangekondigd in de brief 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland') zijn zoveel mogelijk in de routekaart opgenomen.

Van lopende initiatieven waarvan de tijdlijnen bekend en voldoende specifiek waren, zijn deze tijdlijnen in de meeste gevallen één op één overgenomen. Van nieuwe initiatieven die voortvloeien uit de handelingsperspectieven, is door de onderzoekers een globale inschatting van de doorlooptijd gemaakt.

De tijdslijnen van oplevering van resultaten laten zich moeilijk bepalen voordat de Belastingdienst en Toeslagen de ambities voor dienstverlening hebben bepaald, een proces dat tijdens de uitvoering van dit onderzoek parallel liep en bij oplevering van deze rapportage nog niet was afgerond. Ook de (nog te identificeren/selecteren) dienstverleningsmissies voor burgers, bedrijven en intermediairs zullen de komende jaren van steeds meer invloed zijn op de prioriteitsstelling van initiatieven om de dienstverlening te verbeteren.

Mede op basis van de hierboven benoemde prioriteiten per doelgroep (Zie 'Prioriteiten per doelgroep') en tegen het licht van de belangrijkste afhankelijkheden voor de realisatie (zie 'Kritieke pad en belangrijke randvoorwaarden voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening', hierna) hebben de onderzoekers een indicatieve routekaart opgesteld waarin de te realiseren resultaten (per doelgroep) globaal zijn afgebeeld (zie hierna).

In het kader van deze fase van het onderzoek was ook nog geen diepgaande afstemming van de tijdlijnen in de routekaart met belanghebbende binnen de Belastingdienst en Toeslagen voorzien. De ervaring van de onderzoekers is dat transformatie op basis van een dergelijke routekaart dit nog wel vereist (bijv. afwegen van belangen en impact op verschillende afdelingen). Dit zal dus in een later stadium nog moeten plaatsvinden.

Zodra de visie/ambitie van de Belastingdienst en Toeslagen verder zijn aangescherpt en een nulmeting is verricht (handelingsperspectief 1.2) moet deze de routekaart worden aangescherpt. De geconcretiseerde visie/ambitie in

combinatie met de nulmeting helpen de urgentie van handelingsperspectieven verder te verduidelijken.

Vooralsnog is voor de routekaart uitgegaan van de (fictieve) 'startdatum' van 1 januari 2021.

Voor het bepalen van de start- en realisatiedata van specifieke handelingsperspectieven en hun inrichtingselementen, zijn tot slot zoveel mogelijk de volgende overwegingen in acht genomen:

- De 'werklast' van een handelingsperspectief, gegeven lopende initiatieven/andere handelingsperspectieven en het absorptievermogen van de organisatie;
- De mate waarin realisatie van een handelingsperspectief voorwaardelijk is voor:
 - Andere handelingsperspectieven
 - Realisatie van de voorlopige visie om als klantcentrische organisatie te opereren
- (En andersom:) de mate waarin een handelingsperspectief afhankelijk is van realisatie van andere handelingsperspectieven.

Het vervolg van dit hoofdstuk biedt een samenvatting van de routekaart per plateau en per doelgroep waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- De beoogde resultaten van de transformatie van de dienstverlening in de tijd;
- Acties om de fundamentele transformatie op te starten;
- Afhankelijkheden: Handelingsperspectieven (en inrichtingselementen) die het kritieke pad van de fundamentele transformatie bepalen.

De meest gedetailleerde uitwerking van de routekaart per handelingsperspectief en de inrichtingselementen om handelingsperspectieven/beoogde resultaten te realiseren is opgenomen in de bijlage van dit rapport. Daar zijn ook de beoogde resultaten van de fundamentele transformatie van de dienstverlening per handelingsperspectief per plateau op hoofdlijnen samengevat.

De beoogde resultaten van de transformatie van de dienstverlening in de tijd

De beoogde resultaten van de fundamentele transformatie van de dienstverlening zijn incrementeel. De belangrijkste ontwikkelingen hierin zijn dat:

- De (verbetering van) dienstverlening steeds meer vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs wordt vormgegeven doordat in toenemende mate vanuit klantmissies wordt gewerkt;
- Dienstverlening meer op maat wordt geleverd, bijvoorbeeld via gestandaardiseerd maatwerk (gedigitaliseerde maar toch persoonlijker dienstverlening) of via verder verbeterde processen gericht op burgers voor wie in specifieke situaties specifiek maatwerk moet worden geleverd;
- Het contact en de interactie met de Belastingdienst en Toeslagen gemakkelijker wordt (beter toegankelijke kanalen) maar ook minder noodzakelijk (burgers, bedrijven en intermediairs worden meer ontzorgd);
- Doelgroep-specifieke verbeteringen worden (door)ontwikkeld, bijvoorbeeld selfservicemogelijkheden (alle doelgroepen) en de mate waarin processen van de Belastingdienst aansluiten op de administratieve processen van bedrijven.

Data en informatievoorziening spelen een steeds grotere rol in het leveren van (verbeterde) diensten, zowel als basis voor de dienstverlening zelf (bijvoorbeeld om deze meer persoonlijk of meer proactief te maken), maar ook als hulpmiddel om dienstverlening gericht te verbeteren (bijvoorbeeld op basis van 'textmining', 'process mining').

Het eerste plateau (6 maanden) staat in het teken van het leggen van de basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening. De belangrijkste activiteiten in deze fase zijn het verankeren van het eigenaarschap voor de transformatie van de Dienstverlening (Belastingdienst) het aanscherpen van de visie/ambitie (Belastingdienst en Toeslagen) en het leggen van andere belangrijke fundamenten voor de executie.

Toch wordt er in de eerste 6 maanden ook wel degelijk positieve, voor burgers, bedrijven en intermediairs zichtbare impact gerealiseerd.

Positieve resultaten in het verlengde van de brief 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' en waarvan realisatie in de komende 6 maanden wordt verwacht¹:

- Verbetering (beschikbaarheid) dienstverlening aan de balies: realisatie fysieke aanwezigheid op de drie grootste witte vlekken met hulp bij aangifte door de Belastingdienst;
- Versteving kennisnetwerk voor maatschappelijk intermediairs: uitbreiding nieuwsvoorziening voor maatschappelijk intermediairs beschikbaar;

- Realisatie beperkt vorderingenoverzicht voor te betalen bedragen IH en ZVW voor burgers;
- Digitalisering BPM aangifte: Mogelijkheid voor burgers digitaal (via de website BPM) aangifte parallelle import te doen op basis van koerslijsten;
- Realisatie inzicht BTW-ID voor Ondernemers via Mijn Belastingdienst Zakelijk;
- Livegang (instagram)kanaal dat aansluit bij behoeften jongeren en hen helpt informeren over belastingzaken;
- Pilot over hoe burgers die schulden hebben, dan wel minder doe-vaardig of laaggeletterd zijn, meer direct geholpen kunnen worden.

Aanvullende resultaten die waren voorzien vanuit het verbeterinitiatief 'Visitekaartje:

- Verbetering bereikbaarheid BelastingTelefoon (huisvestingsproblematiek opgelost);
- Burgers en bedrijven waar escalaties dreigen worden aanzienlijk vaker proactief gebeld (doel visitekaartje: 500.000 outbound gesprekken in 2021)
- Initiatieven in het kader van visitekaartje plateau II: versterking/verdere uitrol 'proactief benaderen burgers', 'call me back functionaliteit', '(beperkte) live chat' (en eventueel pilot chatbot);

Bij het programma 'vernieuwing dienstverlening toeslagen' staan drie elkaar versterkende opgaven centraal: 'het hanteren van een menselijke maat', 'het vergroten van de zekerheid bij het toekennen van toeslagen' en 'adequate handhaving'. Voor 2021 zijn 'laagdrempeliger, persoonlijke

en proactieve dienstverlening', 'begrijpelijke communicatie', en 'attenderen van burgers bij wijzigingen' als concrete burgergerichte verbeterdoelstellingen benoemd².

Daarnaast is een aantal aanvullende doorbraakdossiers geïdentificeerd dat binnen 6 maanden zou kunnen worden gerealiseerd:

- Verdere verkorting doorlooptijden Bezwaar;
- Pilot liveChat;
- Verbetering duidelijkheid/begrijpelijkheid brieven (i.s.m. burger/bedrijven pannels);
- Digitalisering formulieren (In plateau I Ca 10 papieren formulieren - zoals 'Opgave zonnepaneelhouders', 'Melding OB kleineondernemingsregeling' en 'Melding ob beëindiging kleineondernemingsregeling' gedigitaliseerd);
- (Beperkte) realisatie betaaloctie via iDeal;
- Realisatie van doorbraakdossiers uit (te identificeren/selecteren) dienstverleningsmissies voor burgers, bedrijven en intermediairs.

Richting het tweede en zeker derde plateau, als de fundamentele transformatie werkelijk op stoom is geraakt en er ook meer vanuit dienstverleningsmissies gewerkt wordt, zullen de resultaten talrijker en fundamenteeler zijn.

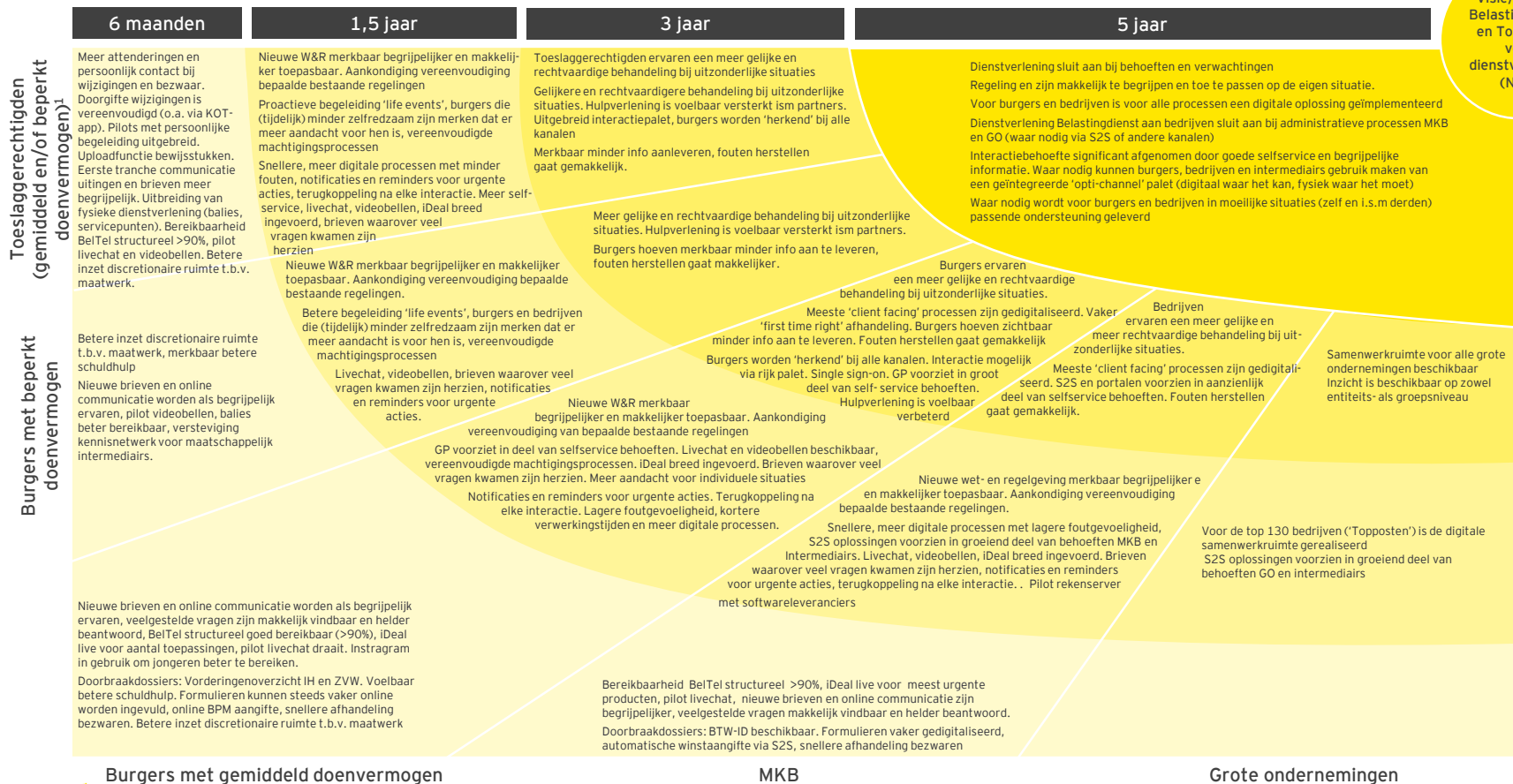
Op de volgende pagina zijn de beoogde resultaten van de fundamentele transformatie van de dienstverlening per doelgroep op hoofdlijnen afgebeeld.

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland, 14 september 2020; interviews

² Zie derde voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag 2020 waarin jaardoelen 2021 op dit terrein worden benoemd
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/29/3e-voortgangsrapportage-kinderopvangtoeslag>

Beoogde resultaten van de fundamentele transformatie van de dienstverlening per doelgroep op hoofdlijnen (zie bijlage voor inrichtingselementen om handelingsperspectieven/beoogde resultaten te realiseren)

Visie/ambitie Belastingdienst en Toeslagen voor dienstverlening (NTB)



Burgers met gemiddeld doenvermogen

MKB

Grote ondernemingen

Acties om de fundamentele transformatie op te starten

Om de fundamentele transformatie van de dienstverlening op te starten zijn de volgende acties het belangrijkste:

- Inregelen eigenaarschap dienstverlening en fundamentele transformatie dienstverlening (Belastingdienst);
- Inregelen ondersteuning binnen staf eigenaar fundamentele transformatie ('transformatiebureau', Belastingdienst);
- Aanscherpen visie, ambitie, routekaart (Belastingdienst en Toeslagen);
- Definiëren, selecteren, bemensen, initiëren dienstverleningsmissietraject per doelgroep (Belastingdienst en Toeslagen);
- Detailleren financiële implicaties fundamentele transformatie (Belastingdienst en Toeslagen);
- Uitvoeren review/impactanalyse bestaand portfolio;
- Bekrachtigen visie, ambities, routekaart en uitwerking financiële implicaties in ambtelijke sturingsdriehoek (Belastingdienst en Toeslagen);
- Inregelen proces voor het bewaken en bijsturen van de executie (m.n. Belastingdienst);
- Zo nodig identificeren (nieuwe) 'aanspreekpunten' opdrachtgever(s) voor intensiveren samenwerking beleidstrajecten (Belastingdienst en Toeslagen).

Afhankelijkheden: Handelingsperspectieven (en inrichtingselementen) die het kritieke pad van de fundamentele transformatie bepalen.

Twee handelingsperspectieven bepalen gedurende de gehele transformatie het kritieke pad van de routekaart. Ten eerste de snelheid en voortvarendheid waarmee het

werken vanuit dienstverleningsmissies wordt geadopteerd en gerealiseerd. Het werken vanuit dienstverleningsmissies is namelijk voorwaardelijk voor het realiseren van oplossingen waar burgers, bedrijven en intermediairs ook daadwerkelijk op zitten te wachten (en helpt dus ook te duiden met welke initiatieven beter kan worden gestopt). In zijn aard helpt deze werkwijze ook direct vanaf de start en steeds opnieuw betekenisvolle resultaten te boeken. Het executievermogen neemt hierdoor toe en tegelijkertijd wordt geleidelijk gebouwd aan een meer op 'klantcentrische' dienstverlening georiënteerde cultuur.

Ten tweede vormt beschikbaarheid van een actueel 'klantbeeld', een weergave van de actuele situatie waarin een persoon of bedrijf zich (ten opzichte van de Belastingdienst) bevindt ('de informatiepositie'), een belangrijke voorwaarde voor diverse potentiële verbeteringen van de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen. Zo vormt een actueel klantbeeld de basis om 'gestandaardiseerd maatwerk' te kunnen leveren, bijvoorbeeld door dienstverlening (geautomatiseerd) persoonlijk te maken of (persoonlijke) selfservice mogelijkheden te verbeteren. Hiervoor werd aangegeven dat de Belastingdienst en Toeslagen de data-architectuur op orde brengen die de basis vormt voor opbouw van het klantbeeld. Zo lang dit niet is gerealiseerd, blijft een groot deel van de verbeteringen buiten bereik. Als fundamentele transformatie van de dienstverlening wordt aangemerkt als strategische prioriteit voor de komende 5 jaar, geldt hetzelfde onmiskenbaar ook voor het op orde brengen van de data- en informatiehuishouding.

Niet zozeer op het kritieke pad van de gehele routekaart maar wel voorwaardelijk voor het slagen van de fundamentele transformatie van de dienstverlening, is daarnaast ten eerste dat het eigenaarschap ervoor vanaf de start in de top van de Belastingdienst en van Toeslagen is belegd en van daaruit ook wordt uitgedragen en ten tweede dat de transformatie wordt uitgevoerd op basis van een scherpe, meetbare ambitie die de urgentie ervan onderstreept. In de ambtelijke sturingsdriehoek dient deze ambitie ook te worden onderschreven en men dient er samen met de uitvoering de noodzakelijke prioriteit aan te verlenen.

In aanvulling hierop gelden onder meer de volgende interne en externe afhankelijkheden en randvoorwaarden:

- **Interne Prioritering:** Alle initiatieven om binnen de Belastingdienst en Toeslagen zaken te veranderen concurreren met elkaar om budget en mankracht van zowel 'de business' als IV en dus om prioriteit. Op basis van de knelpuntenanalyse werd geconcludeerd dat de wijze waarop de prioritering plaatsvindt (en de frequentie waarin herprioriteringen optreden) verbetering van dienstverlening te vaak in de weg staan. De capaciteit, ruimte en/of prioriteit om daadwerkelijk vernieuwing te realiseren zijn beperkt en er ontstaan vaak fricties in projecten doordat afhankelijkheden tussen afdelingen en ketens bestaan maar de prioriteiten niet zijn gesynchroniseerd. Als fundamentele transformatie van de dienstverlening als strategische topprioriteit voor de Belastingdienst en

Toeslagen wordt onderschreven, dient voor belangrijke onderdelen ervan meerjarig ontwikkel- en implementatie capaciteit in het portfolio te worden gepland en vastgelegd. Prioriteiten qua inhoud en proces moeten (tussen directies en ketens) zo gesynchroniseerd worden dat projecten binnen de gestelde tijd tot een goed einde kunnen worden gebracht;

- **Financiering:** Op basis van de ervaring van de onderzoekers bij andere publieke en private organisaties zien de onderzoekers dat een fundamentele transformatie van de dienstverlening aanzienlijke financiële consequenties heeft waar dus rekening mee gehouden moet worden in de budgettering. In het kader van dit onderzoek is nog geen gedetailleerde inschatting gemaakt van de financiële implicaties van de handelingsperspectieven, het initiëren of versnellen van initiatieven om de dienstverlening te verbeteren zal echter (meerjarige) financiering vergen.

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland, 14 september 2020

- **Rijksbrede IT voorzieningen:** Het tempo en de kwaliteit van de doorontwikkeling van 'de digitale overheid', waarvoor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) verantwoordelijk zijn. De Belastingdienst en Toeslagen zijn hiervan onder meer afhankelijk voor betrouwbare inlogvoorzieningen. Zo maken de Belastingdienst en andere organisaties met een publieke taak gebruik van digitale diensten als DigiD en Digipoort, oplossingen die worden gerealiseerd via de overheidsorganisatie Logius die ook de voor de dienstverlening cruciale machtigingsvoorzieningen verzorgt. Ontwikkeling hiervan heeft met vertragingen te kampen gehad;
- **Juridische kaders gebruik persoonsgegevens:** Voor een aantal handelingsperspectieven om de dienstverlening te verbeteren worden persoonsgegevens bewerkt of verwerkt. Ontwikkeling van de juridische kaders voor opslag en gebruik van persoonsgegevens (zoals de AVG) bepalen mede de mogelijkheden op dit vlak.

¹ Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Verbeteringen Belastingdienst, op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland, 14 september 2020

Fundamentele Transformatie Dienstverlening

Tot besluit



EY

Het fundamenteel verbeteren van de dienstverlening van de Belastingdienst en Toeslagen vraagt aanzienlijk meer dan de realisatie van puntoplossingen om specifieke knelpunten in de dienstverlening te elimineren. Alleen als de Belastingdienst en Toeslagen zich inspinnen om de (grond)oorzaken van knelpunten weg te nemen en gelijktijdig gericht het executievermogen versterken is duurzame verbetering mogelijk. Omdat het daadwerkelijk verbeteren van dienstverlening het schaken op twee borden vergt (grondoorzaken en executievermogen), is het verbeteren complex en zal het tijd vergen die de duur van deze en de volgende regeerperiode waarschijnlijk overstijgt.

In het voorjaar van 2020 heeft de opdrachtgever dit onderzoek de titel 'fundamentele transformatie van de dienstverlening' meegegeven wat de vraag oproept wanneer de transformatie van de dienstverlening fundamenteel is.

De transformatie zou ten eerste fundamenteel zijn, omdat deze de Belastingdienst en Toeslagen ertoe uitnodigt vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs te leren denken en handelen, in plaats van primair vanuit belastingmiddelen, toeslagen en de onderliggende processen.

De transformatie zou ten tweede fundamenteel zijn, omdat het leidt tot een verbetering van het executievermogen van de Belastingdienst en Toeslagen. Goede ideeën en plannen worden uitgevoerd en gerealiseerd voordat nieuwe plannen (hoeven te) worden gemaakt. Door hierin veel vaker, in kleinere stappen successen te boeken worden niet alleen burgers, bedrijven en intermediairs beter bediend, maar medewerkers tegelijkertijd ook extra geënthousiasmeerd.

Het realiseren van fundamentele transformatie van de dienstverlening is geen 'quick win.' De transformatie zal eerder het karakter van een marathon hebben dan van één sprint. Dit

betekent echter zeker niet dat op korte termijn geen tastbare resultaten te behalen zijn en er geen merkbare impact voor burgers, bedrijven en hun intermediairs zal zijn. Door een aantal initiatieven dat al loopt, te versnellen zal bijvoorbeeld de foutgevoeligheid van processen afnemen, de bereikbaarheid van de Belastingdienst verbeteren, zullen de doorlooptijden van processen als 'bezwaar' worden verkort en nieuwe interactiemogelijkheden kunnen worden gerealiseerd.

De noodzaak om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren is geen modegril of trend maar pure noodzaak. Het gaat over de mate van vertrouwen dat burgers en bedrijven hebben in de overheid. De samenleving verwacht dat de Belastingdienst en Toeslagen hieraan invulling geven en mogen dit ook verwachten. De noodzaak de dienstverlening fundamenteel te transformeren wordt van buitenaf afgedwongen, wat ook door de publicatie van de resultaten van het onderzoek 'Werk aan Uitvoering' en door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties in de Tweede Kamer nog eens werd onderstreept.

'De Uitvoering' staat maatschappelijk volop in de schijnwerpers en dit is dan ook het moment om door te pakken en daadwerkelijke verbetering te realiseren. Een fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst vraagt om een integrale meerjarige aanpak die ook financiële implicaties kent. Het vereist een planmatige, georkestreerde inspanning en samenwerking van vele belanghebbenden: binnen de Belastingdienst en Toeslagen zelf, zeker ook binnen de ambtelijke sturingsdriehoek en bovenal in een intensieve dialoog met burgers, bedrijven en hun intermediairs.

Fundamentele Transformatie Dienstverlening

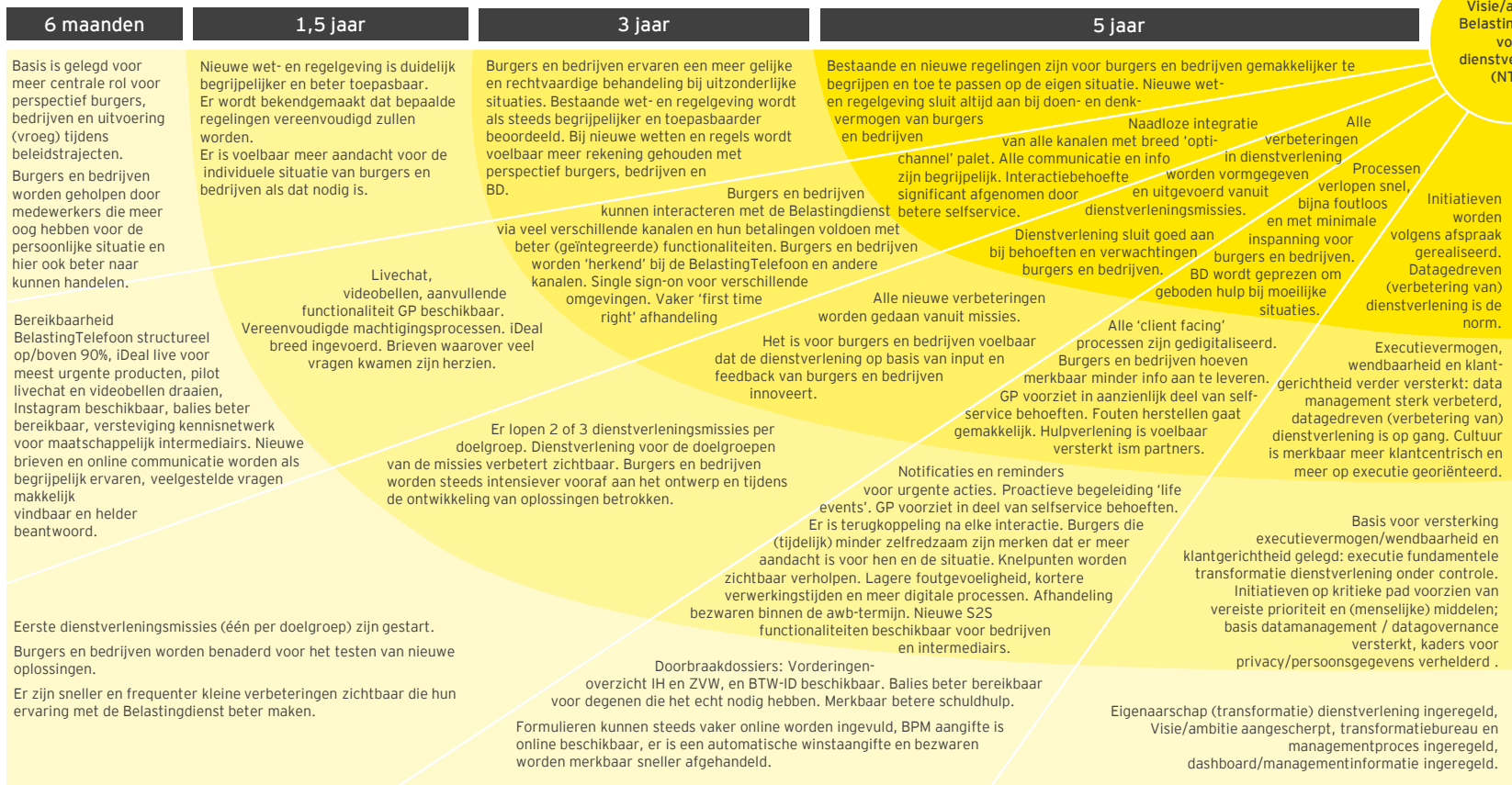
Bijlagen

Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen

Beoogde resultaten van de fundamentele transformatie van de dienstverlening per type handelingsperspectief op hoofdlijnen

Wet- en regelgeving vereenvoudigen

Kwaliteit en bereikbaarheid interactiekanalen verbeteren



Visie/ambitie Belastingdienst voor dienstverlening (NTB)

Werken vanuit dienstverleningsmissies

Dienstverlening beter en persoonlijker maken

Invulling fundamentele voorwaarden transformatie



	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar
BEOOGD RESULTAAT	Uitgangspunten voor versterking executievermogen/wendbaarheid en klantgerichtheid bepaald	<ul style="list-style-type: none"> • Basis voor versterking executievermogen/wendbaarheid en klantgerichtheid gelegd • Executie fundamentele transformatie dienstverlening onder controle • Initiatieven op kritieke pad voorzien van vereiste prioriteit en (menselijke) middelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Basis voor versterking executievermogen/wendbaarheid en klantgerichtheid uitgebreid • Duidelijke voorbeelden van datagedreven (verbetering van) dienstverlening • Verandering van cultuur begint waarneembaar te zijn 	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke cultuurverandering • Datagedreven (verbetering van) dienstverlening is de norm
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • 1.1 Eigenaarschap transformatie dienstverlening in top belegd • 1.1 Verantwoordelijkheid voor dagelijkse coördinatie/aansturing belegd • 1.2 Visie/Ambitie gedefinieerd, inclusief top 3-5 'outcome indicatoren' (KPI's) • 1.2 Ambitie per doelgroep doorvertaald • 1.2 Visie/ambitie bekrachtigd in ambtelijke sturingsdriehoek • 1.4 Mijlpalen/tijdlijnen belangrijkste initiatieven en routekaart aangescherpt 	<ul style="list-style-type: none"> • In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> • In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> • In later stadium te bepalen
Processen	<ul style="list-style-type: none"> • 1.4 Stuurproces voor bewaken voortgang op visie/ambitie in ambtelijke sturingsdriehoek ingeregeld • 1.1 Proces van afstemming over voortgang(srapportage) transformatiebureau versus lijnorganisatie ingeregeld • 1.4. Hoofddlijnen managementproces (lijnsturing) transformatie dienstverlening gedefinieerd. Proces in uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.4. Hoofddlijnen managementproces transformatie dienstverlening gedefinieerd. Proces in uitvoering • 1.4. Proces voor ophalen behoeft burgers en bedrijven vooraf en - feedback achteraf ingeregeld 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.4 Aanvullende (nog te bepalen) processen voor (meer) structurele verzameling feedback ingeregeld 	<ul style="list-style-type: none"> • In later stadium te bepalen
Data en informatievoorziening; overige Infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> • 1.4 Stuurinformatie voor fundamentele transformatie dienstverlening gedefinieerd • 1.5 Prioriteit voor versterking data governance/data management bekrachtigd • 1.5 Impact visie/ambitie dienstverlening en dienstverleningsmissies voor generieke voorzieningen verkend. • 1.5 Impactanalyse vastlegging communicatie/besluitvorming in compliance met Archiefwet 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.4 Stuurinformatie voor fundamentele transformatie dienstverlening ingeregeld • 1.4 Eerste (nog te bepalen) processen voor (meer) structurele verzameling feedback ingeregeld • 1.5 versterking data governance/data management: <ul style="list-style-type: none"> • realisatie beoogde data-integratie-platform • besluit inz domeinen met de meeste impact en hoogste prioriteit • 1.5 Generieke Interactie componenten / generiek toegangsmanagement gerealiseerd. Overige generieke voorzieningen in later stadium te bepalen. • 1.5 Uitbestedingsstrategie uitgewerkt in lijn met de (te definiëren) visie/ambitie en dienstverleningsmissies • 1.5 Visie en ambitie vertaald in oplossing compliance Archiefwet • 1.5 Visie en ambitie voor dienstverlening vertaald in kaders (bescherming) privacy 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.4 Aanvullende (nog te bepalen) processen voor (meer) structurele verzameling feedback ingeregeld • 1.5 versterking data governance/ data management: beoogd datamodel gerealiseerd voor domeinen met hoogste prioriteit • 1.5 Keuzemogelijkheid gebruik persoonsgegevens voor verbeterde dienstverlening (in later stadium te valideren) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.5 versterking data governance/ data management: beoogd datamodel gerealiseerd voor alle domeinen (in later stadium te valideren)
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> • 1.6 Eerste 'change agents' voor klantcentrische dienstverlening geduid (bemensing teams eerste missies) • 1.6 Verkenning hoe klantgerichtheid/executie te verwerken in cultuurprogramma 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.6 ' Change agents' voor klantcentrische dienstverlening geduid (bemensing teams nieuwe missies) en organisatiebreed podium geboden • 1.6 Klantgerichtheid meer expliciet onderdeel functieprofielen/werving • 1.6 Klantgerichtheid/executie onderdeel van cultuurprogramma 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.6 Bij Belastingdienst, Toeslagen, opdrachtgever(s) en eigenaar worden burger en bedrijf als uitgangspunt genomen voor alles wat zij doen 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.6 Bij Belastingdienst. opdrachtgever en eigenaar worden burger en bedrijf als uitgangspunt genomen voor alles wat zij denken

Handelingsperspectief 1.3: Dienstverleningsmissies		Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen		
	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar
BEOOGD RESULTAAT	<ul style="list-style-type: none"> Burgers en bedrijven worden actief benaderd voor het testen van nieuwe oplossingen. Er zijn sneller en vaker kleine verbeteringen zichtbaar die hun ervaringen met de Belastingdienst beter maken.” Eerste dienstverleningsmissies (één per doelgroep) zijn gestart 	<ul style="list-style-type: none"> De dienstverlening verbeterd zichtbaar (wat BBI concreet zeggen na 3 jaar zal afhangen van de missies); Algemene tevredenheidsscore dienstverlening neemt toe. Burgers en bedrijven worden steeds intensiever betrokken bij ontwikkelingen en er wordt steeds vaker om feedback gevraagd. Hier wordt ook zichtbaar wat mee gedaan. Diverse multidisciplinaire missieteams draaien succesvol. Er zijn tweede en soms ook derde dienstverleningsmissieteams gestart per doelgroep. 	<ul style="list-style-type: none"> Het is merkbaar dat de Belastingdienst constant de dienstverlening innoveert en zo nodig iets doet met de door burgers en bedrijven gegeven feedback. Algemene tevredenheidsscore is duidelijk hoger. BD: Alle nieuwe verbeteringen in dienstverlening worden vormgegeven en uitgevoerd vanuit dienstverleningsmissies, en in samenwerking met BBI 	<ul style="list-style-type: none"> Dienstverlening sluit goed aan bij behoeften en verwachtingen van burgers en bedrijven. Algemene tevredenheidsscore dienstverlening is goed. Zaken doen met de Belastingdienst is echt gemakkelijk en problemen worden duidelijk opgelost, waarbij burgers en bedrijven worden betrokken en kunnen meedenken. BD: Alle verbeteringen in dienstverlening worden vormgegeven en uitgevoerd vanuit dienstverleningsmissies, en in samenwerking met BBI
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Eigenaarschap transformatie dienstverlening in top belegd 1.1 Verantwoordelijkheid voor dagelijkse coördinatie/aansturing belegd (bij doelgroepdirecties). 1.2 Visie/Ambitie (op hoofdlijnen) gedefinieerd, inclusief top 3-5 ‘outcome indicatoren’ (“KPI’s”) 1.2 Ambitie per doelgroep doorvertaald 1.3 Toetsingskader voor selectie missies (op hoofdlijnen) bekend t.b.v. selectie eerste missies 1.3 Eerste missies geselecteerd door eigenaar/verantwoordelijken: één per doelgroep (deze zijn niet te ingewikkeld zodat manier van werken kan worden verkend en kans op succes groot is) 1.3 Budget en capaciteit voor eerste teams toegezegd voor looptijd van betreffende missies 1.3 Ontwikkeling netwerk belanghebbenden voor co-creatie/validatie van oplossingen is gestart 	<ul style="list-style-type: none"> 1.3 Uitgewerkt hoe lopende vernieuwingen de komende jaren eventueel (in dienstverleningsmissie-trajecten) in te faseren 1.3 (Waar nog nodig zijn) doelgroepen in meer specifieke segmenten gedefinieerd binnen doelgroepen waar behoefte op kan worden uitgevraagd en missies voor kunnen worden gedefinieerd 1.3 Nieuwe missies gedefinieerd/geselecteerd in lijn met visie/ambitie, behoeften van doelgroepen/ deelsegmenten 1.4 Budget en capaciteit voor nieuwe teams toegezegd voor looptijd van betreffende missies (1-2 jaar) 1.4 Managementproces voor afstemming onderlinge afhankelijkheden ingeregeld (bijv. QBR planningsessies voor organisatiebrede prioriteitsstelling) 	<ul style="list-style-type: none"> 1.3 Nieuwe missies gedefinieerd/geselecteerd in lijn met visie/ambitie, behoeften van doelgroepen/deelsegmenten 1.4 Budget en capaciteit voor nieuwe teams toegezegd voor verwachte looptijd van betreffende missies (1-2 jaar) 	<ul style="list-style-type: none"> Idem - plateau III
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 1.3 Proces voor structureel betrekken van doelgroep (BBI) en belangenvetegenwoordigers (bijv. structurele overleggen en/of testpanels) 1.4 Uitgangspunten voor (meer) structurele verzameling feedback bekend 1.5 Prioriteit voor versterking data governance/ data management (als basis voor klantbeeld) bekrachtigd. 	<ul style="list-style-type: none"> 1.3 Selectieproces missies uitgewerkt, geformaliseerd, inclusief (business case) format klantwaarde, businesswaarde, investering 1.3, 1.4 Proces voor ophalen behoefte vooraf en -feedback achteraf ingeregeld 	<ul style="list-style-type: none"> 1.3, 1.4 Aanvullende (nog te bepalen) processen voor (meer) structurele verzameling feedback ingeregeld 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Data en Informatie-voorziening; overige infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> Hangt af van de missies 	<ul style="list-style-type: none"> 1.4 Informatievoorziening rond eerste (nog te bepalen) processen voor (meer) structurele verzameling feedback ingeregeld 1.6 Prioritering ‘gestandaardiseerde componenten’ / ‘bouwblokken’ gesynchroniseerd 	<ul style="list-style-type: none"> 1.4 Informatievoorziening rond aanvullende (nog te bepalen) processen voor (meer) structurele verzameling feedback ingeregeld 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> 1.3, (1.6) Eerste missieteams zijn bemenst (7-9 (fulltime) teamleden per missie, ‘T-shaped’ profiel (zie toelichting in de beschrijving van het handelingsperspectief) 1.3 Opleiding van eerste missieteams in agile werken, Scrum Master en Product owner met certificering 1.3 Agile coach(es) voor het begeleiden van de teams 	<ul style="list-style-type: none"> 1.3 (1.6) 6-9 missieteams zijn bemenst (7-9 (fulltime) teamleden per missie, ‘T-shaped’ profiel (zie toelichting in de beschrijving van het handelingsperspectief) 1.3 Opleiding van nieuwe missieteams in agile werken, Scrum Master en Product owner met certificering 1.3 Acceptatie van werkwijze in organisatie (ook bij C&F) 1.6 Ontwikkeling vakgebied Customer (Experience) Management en (basis) ‘klantcentrische’ cultuur 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen

Handelingsperspectief 2.1: Maak de dienstverlening meer proactief					Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen				
	Plateau I - 6 maanden		Plateau II - 1,5jaar		Plateau III - 3 jaar		Plateau IV - 5 jaar		
BEOOGD RESULTAAT	<ul style="list-style-type: none"> Burgers en bedrijven waarbij escalaties dreigen worden aanzienlijk vaker proactief gebeld (doel visitekaartje: 500.000 outbound gesprekken in 2021) Fouten in toeslagen worden in veel gevallen proactief opgemerkt en aangekaart door aanvullende capaciteit voor vroegsignalering van problemen 		<ul style="list-style-type: none"> Voor een aantal tijdgebonden acties die tot escalatie kunnen leiden, worden notificaties/reminders aangeboden (op basis van opt-in) Voor de (nog te duiden) meest impactvolle life events (o.a. onderneming starten, huwelijk, aankoop van een huis) worden burgers en bedrijven proactief begeleid. Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren vanuit vast te stellen dienstverleningsmissies voor specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 		<ul style="list-style-type: none"> Voor alle tijdgebonden acties die tot escalatie kunnen leiden, worden notificaties/reminders aangeboden via de voorkeurskanalen van burgers en bedrijven (op basis van opt-in) Burgers en bedrijven hoeven zelf merkbaar minder informatie aan te leveren voor belasting- en toeslagenprocessen (voorinvulling) Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren vanuit vast te stellen dienstverleningsmissies voor specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 		In later stadium te bepalen		
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> Vooralsnog geen 		<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Longlist (life) events en tijdgebonden acties voor burgers, bedrijven, selectie op impact; vormt impact voor dienstverleningsmissie-selectie 1.3 (Waar nog nodig zijn) doelgroepen in meer specifieke segmenten gedefinieerd binnen doelgroepen waar behoefte op kan worden uitgevraagd en missies voor kunnen worden gedefinieerd 1.3 Nieuwe missies gedefinieerd/geselecteerd in lijn met visie/ambitie, behoeften van doelgroepen/ deelsegmenten 		<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Verdere duiding/selectie (life) events en tijdgebonden acties voor burgers, bedrijven, selectie op impact; vormt impact voor missie-selectie 1.3 Nieuwe missies gedefinieerd/geselecteerd in lijn met visie/ambitie, behoeften van doelgroepen/deelsegmenten 2.1 Onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden voor het in meer situaties ambtshalve uitkeren van toeslagen (nadruk op het nieuwe stelsel) 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Uitgangspunten verbeterd proces vroegsignalering bepaald 		<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Verstevigde werkprocessen voor dossiervorming en informatieverwerking als input voor het opbouwen van het klantbeeld 2.1 Verbeterd proces vroegsignalering gedeeltelijk geïmplementeerd 		<ul style="list-style-type: none"> 2.1. Proces voor gegevensuitwisseling met (externe) data voor impactvolle voorinvulling aangiften (burgers) 2.1 Verbeterd proces vroegsignalering geïmplementeerd 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		
Data en Informatievoorziening; overige infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> 1.5 Prioriteit voor versterking data governance/ data management (als basis voor klantbeeld) bekrachtigd 		<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Verkenning laagdrempelige notificatiemogelijkheden versus doelgroepen (incl. impacanalyse) 2.1. Activatie (eerste) laagdrempelige notificatiemogelijkheden 1.5 versterking data governance/data management (als basis voor klantbeeld): <ul style="list-style-type: none"> realisatie beoogde data-integratie-platform besluit inz domeinen met de meeste impact en hoogste prioriteit 1.5 Visie en ambitie voor dienstverlening vertaald in kaders (bescherming) privacy 2.1. Inventarisatie (externe) data voor impactvolle voorinvulling aangiften (burgers) 		<ul style="list-style-type: none"> 1.5 versterking data governance/ data management (als basis voor klantbeeld): beoogd datamodel gerealiseerd voor domeinen met hoogste prioriteit 1.5 Keuzemogelijkheid gebruik persoonsgegevens voor verbeterde dienstverlening (in later stadium te valideren) 2.1. Afspraken met (externe) data voor impactvolle voorinvulling aangiften (Burgers) 2.1. Data/analytics voor verbeterde vroegsignalering en andere vormen van proactieve dienstverlening 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Capaciteit outbound bellen verhoogd (loopt) 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		

Handelingsperspectief 2.2: Breed de selfservice mogelijkheden uit					Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen				
	Plateau I - 6 maanden		Plateau II - 1,5jaar		Plateau III - 3 jaar		Plateau IV - 5 jaar		
BEOOGD RESULTAAT	<ul style="list-style-type: none"> Doorbraakdossiers reeds aangekondigd: <ul style="list-style-type: none"> Realisatie beperkt vorderingenoverzicht voor te betalen bedragen IH en ZVW voor burgers; Ondernemers kunnen hun BTW-ID online inzien 		<ul style="list-style-type: none"> Het Generiek Portaal voorziet in een deel van de selfservice behoeften van burgers en (MKB) bedrijven (inzicht in vorderingen; en nog te bepalen andere behoeften) Terugkoppeling na elke interactie: ontvangstbevestigingen na elk(e) ingestuurd document, doorgevoerde wijziging, doorlopen module of voltooide betaling Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren vanuit vast te stellen dienstverleningsmissies voor specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 		<ul style="list-style-type: none"> Generiek Portaal voorziet in een aanzienlijk deel van de selfservice behoeften van burgers en (MKB) bedrijven (gegevens inzien/wijzigen, status aangeiften, vorderingen, verzoeken, klachten, bezwaren) Na het indienen van document/formulieren kunnen burgers, bedrijven en intermediairs deze nog inzien ter controle Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren vanuit vast te stellen dienstverleningsmissies voor specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 		<p>Nog te bepalen deel intermediairs hebben (via hun software) toegang tot een overzicht van hun klanten en zien waartoe ze bij welke klant gemachtigd zijn, welke bedragen nog open staan en welke acties of deadlines naderen</p>		
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 2.2 Besluitvorming voor de herprioritering m.b.t. Generiek Portaal (inclusief financiering, relatie met MijnToeslagen, andere afhankelijkheden en aangepaste routekaart) 		<ul style="list-style-type: none"> 1.3 (Waar nog nodig zijn) doelgroepen in meer specifieke segmenten gedefinieerd binnen doelgroepen waar behoefte op kan worden uitgevraagd en missies voor kunnen worden gedefinieerd 1.3 Nieuwe missies gedefinieerd/geselecteerd in lijn met visie/ambitie, behoeften van doelgroepen/ deelsegmenten 2.2 Uitgangspunten/werkwijze om ontwikkeling nieuwe functionaliteit Generiek Portaal te prioriteren vanuit dienstverleningsmissies 2.2 Analyse klantwaarde, businesswaarde, impact ontsluiten informatie groepsniveau GO 		<ul style="list-style-type: none"> 1.3 Nieuwe missies gedefinieerd/geselecteerd in lijn met visie/ambitie, behoeften van doelgroepen/deelsegmenten 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 2.2 Ondersteunende processen ingeregeld voor de uitvoering van nieuwsvoorziening op het kennisnetwerk voor maatschappelijke intermediairs 		<ul style="list-style-type: none"> 2.2 Proces om doelgroepen structureel te betrekken bij het testen van nieuwe functionaliteit binnen het Generiek Portaal 		<ul style="list-style-type: none"> Doelgroepen structureel betrokken bij het testen van nieuwe functionaliteit binnen het Generiek Portaal 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		
Data en informatievoorziening; overige infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> 1.5 Prioriteit voor versterking data governance/ data management (als basis voor klantbeeld) bekrachtigd. 2.1 Realisatie BTW-ID voor ondernemers via Mijn Belastingdienst Zakelijk 		<ul style="list-style-type: none"> 1.5 versterking data governance/data management (als basis voor klantbeeld): <ul style="list-style-type: none"> realisatie beoogde data-integratie-platform besluit inz. domeinen met de meeste impact en hoogste prioriteit 1.5 Visie en ambitie voor dienstverlening vertaald in kaders (bescherming) privacy 2.2 Realisatie functionaliteit terugkoppelingen/ ontvangstbevestigingen (n.a.v. interacties) 2.2. Doorontwikkeling (geprioriteerde functionaliteit) generiek portal (relatie met dienstverleningsmissies, 1.3) / Single sign on beschikbaar 		<ul style="list-style-type: none"> 1.5 versterking data governance/ data management (als basis voor klantbeeld): beoogd datamodel gerealiseerd voor domeinen met hoogste prioriteit 1.5 Keuzemogelijkheid gebruik persoonsgegevens voor verbeterde dienstverlening (in later stadium te valideren) 2.2. Doorontwikkeling (geprioriteerde functionaliteit) generiek portal (relatie met dienstverleningsmissies, 1.3) 2.2 Functionaliteit ingebouwd om documenten/formulieren na indiening in te zien 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> Vooralsnog geen 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 		

Handelingsperspectief 2.3: Doe recht aan de situaties van burgers en bedrijven door te denken vanuit de menselijke maat en maatwerk toe te passen waar nodig
 (Zie onder meer ook handelingsperspectief 2.5 (interactie), 2.6 (informatievoorziening), 3.3, 'discretionaire ruimte')

Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen

	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar
BEOOGD RESULTAAT	Doorbraakdossiers reeds bevestigd; <ul style="list-style-type: none"> Balies beter bereikbaar (zowel door vulling witte vlekken (zie handelingsperspectief 2.5) in het netwerk, als betere doorverwijzing) voor degenen die dit echt nodig hebben Merkbaar betere schuldhulp, in samenwerking met gemeenten en maatschappelijke intermediairs Aanvankelijk op kleine schaal, later breed toegepast. 	<ul style="list-style-type: none"> Burgers en bedrijven die (tijdelijk) minder zelfredzaam zijn, merken dat er in interacties met de Belastingdienst meer ruimte ontstaat om hun verhaal kwijt te kunnen, dat er met ze wordt meegedacht en dat in bijzondere situaties maatwerk wordt geleverd in besluiten en ondersteuning Ruimere beschikbaarheid Stellateams Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren vanuit vast te stellen dienstverleningsmissies voor specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 	<ul style="list-style-type: none"> Burgers en bedrijven waarvoor een probleemsituatie dreigt of die hierin al verkeren hoeven in de meeste gevallen niet om hulp te vragen maar wordt actief hulp aangeboden, vanuit de Belastingdienst of via partners Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren vanuit vast te stellen dienstverleningsmissies voor specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 	Burgers en bedrijven ervaren dat: <ul style="list-style-type: none"> vanuit empathische interactie waar nodig wordt meegedacht en recht wordt gedaan aan hun specifieke situatie De dienstverlening vanuit de Belastingdienst en zijn partnerorganisaties naadloos op elkaar aansluiten
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 2.3 Reeds bevestigd: Verkenning bredere inzet Stella-teams afgerond 2.3 Pilots gestart rond schuldhulp (meer directe hulp voor burgers die schulden hebben, dan wel minder doevaardig zijn of laaggeletterd zijn) 2.3 Aansluiting bij uitwerking Werkagenda WAU 	<ul style="list-style-type: none"> 2.3 Reeds aangekondigd: bredere inzet Stella-teams gerealiseerd 2.3 Integraal perspectief en kaders voor toepassing menselijke maat 2.3 Aansluiting bij ontwikkeling/realisatie Werkagenda WAU 2.3 Progr. Vernieuwing Toeslagen: Doelgroep en/of life event gestuurde benadering van burgers verankerd 	<ul style="list-style-type: none"> 2.3 Aansluiting bij realisatie Werkagenda WAU 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 2.3 Proces voor betere verwijzing balies/maatschappelijk veld gedefinieerd 	<ul style="list-style-type: none"> 2.3 Proces voor betere verwijzing balies/maatschappelijk veld geïmplementeerd; 2.3 Verbeterde feedbackloops met veldpartijen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Data en informatievoorziening; overige Infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> 2.5 Plan vullen witte vlekken balies 	<ul style="list-style-type: none"> 2.5 Witte vlekken balies geëlimineerd 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> 2.3 Voorbereiding initiatieven om basis die eerste en tweedelijns ondersteuning hebben voor toepassing menselijke maat te versterken 2.3 Zo nodig aangepaste/duidelijker uitgangspunten/werkinstructies voor medewerkers voor meer mensgerichte benadering (versus het volgen van de reguliere processen) 	<ul style="list-style-type: none"> 2.3 Versterkte basis die eerste en tweedelijns ondersteuning hebben voor toepassing menselijke maat 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen

Handelingsperspectief 2.4: Processen		Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen			
	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar	
BEOOGD RESULTAAT	<ul style="list-style-type: none"> Reeds bevestigd: Digitalisering BPM aangifte - Mogelijkheid voor burgers digitaal (via de website BPM) aangifte parallelle import te doen op basis van koerslijsten Digitalisering formulieren: Opgave Zonnepaneelhouders, Melding OB kleineondernemersregeling, Melding beëindiging kleineondernemersregeling, M-bijlet, formulierendienst MKB: Automatisch ingevulde Winstaangifte (AWA) live Bezwaar: Statusoverzicht IH, snellere verwerking brieven Box 3 door woordherkenning, achterstanden worden voorkomen door dashboard werkvoorraden, versoepeling foutenherstel: verzoek, niet bezwaar, uniformering werkwijze bij bezwaren Toeslagen 	<ul style="list-style-type: none"> Merkbaar lagere foutgevoeligheid, verwerkingstijd en steeds meer digitale processen Afhandeling bezwaren binnen de (Awb) normtermijnentermijn Nieuwe S2S koppelingen/API beschikbaar voor bedrijven/intermediairs Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren op basis van process mining en eventueel vanuit dienstverleningsmissies specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 	<ul style="list-style-type: none"> Alle client-facing processen zijn gedigitaliseerd met een optie voor papier waar nodig. Burgers en bedrijven ervaren processen als eenvoudiger, sneller en zekerder. Belangrijkste S2S koppelingen/API beschikbaar voor bedrijven/intermediairs Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren op basis van process mining en eventueel vanuit dienstverleningsmissies specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 	<ul style="list-style-type: none"> Alle processen zijn gedigitaliseerd, met zo min mogelijk inspanning voor burgers en bedrijven. Processen verlopen merkbaar sneller Aanvullende ('tastbare') resultaten nog te definiëren op basis van process mining en eventueel vanuit dienstverleningsmissies specifieke doelgroepen (zie handelingsperspectief 1.3) 	
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 1.4 SMART doelstellingen voor versimpeling (bijvoorbeeld % digitalisering, % automatisering, kostenbeheersing, tevredenheidsscore, gewenste afhandeltijd etc.) - afgeleid van de ambitie KPI(s) voor dienstverlening 2.4 (Keten overschrijdende) "proces eigenaar" benoemd die verantwoordelijk is voor de optimalisatie van (end-to-end) processen 2.4 Definitie management en stuurinformatie op basis van doelstellingen/KPI's 2.4 Eerste inventarisatie/prioritering te vereenvoudigen/ optimaliseren processen (Toeslagen: 'klantreismonitor') 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Sturing op realisatie KPI's procesoptimalisatie ingeregeld 2.4. Borging dat 'silo-overstijgende' procesverbeteringen zonder overmatige afstemming kunnen worden ontworpen en gerealiseerd 2.4 (In ambtelijke sturingsdriehoek) regelmatig de prioriteiten geagendeerd hoe versimpeling wet- en regelgeving over specifieke (administratieve) processen (zie paragrafen 3.1, 3.2) kan bijdragen aan vermindering complexiteit processen. 	<ul style="list-style-type: none"> Nader te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> Nader te bepalen 	
Processen	<ul style="list-style-type: none"> Vooralsnog geen 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Proces ingeregeld voor continue dataverzameling (process mining), terugkoppeling, prioritering van knelpunten op (end-to-end) processen 2.5, 2.5, 2.6 Proces ingeregeld om pieken' in aanbod (bezwaren, telefonie etc.) voortdurend inzichtelijk en voorspelbaar te maken 2.4 Nieuwe (te bepalen/prioriteren) 'handmatige' processen geautomatiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Nieuwe (te bepalen/prioriteren) 'handmatige' processen geautomatiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Alle processen zijn (minimaal) end-to-end digital en (aan de achterkant zo ver mogelijk geautomatiseerd, behalve waar er bewust is gekozen voor niet-digitale opties. 	
Data en informatievoorziening; overige infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Definitie (Flexibele(re)) toegangsrechten voor medewerkers om (bijvoorbeeld) benodigde analyses te draaien (bijvoorbeeld toestaan gebruik ADP voor productiemodellen) 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Verbeterde toegangsrechten medewerkers ingeregeld 2.4 Belangrijkste management en stuurinformatie op basis van doelstellingen/KPI's doorlopend beschikbaar en actueel 2.4 (Prioriteit verleend aan) ontwikkeling digitalisering/automatisering processen 2.4 (Nog te identificeren) oplossingen voor analytics/process mining gerealiseerd (basis) 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 alle management en stuurinformatie op basis van doelstellingen/KPI's doorlopend beschikbaar en actueel 2.4 (Prioriteit verleend aan) ontwikkeling digitalisering / automatisering processen 2.4 (Nog te identificeren) oplossingen voor analytics/process mining gerealiseerd (doorontwikkeld) 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 (Prioriteit verleend aan) ontwikkeling digitalisering / automatisering processen 2.4 (Nog te identificeren) oplossingen voor analytics/process mining gerealiseerd (doorontwikkeld) 	
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Inventarisatie beschikbare en benodigde capaciteit voor het doorlopend volgen/bewaken en vereenvoudiging van processen en eventuele opleidings-/wervingsbehoefte 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Goede basis process mining expertise (basis) op basis van opleiding / werving 2.4 Inventarisatie opleidings-/wervingsbehoefte in processen die kwaliteitsimpuls competenties vereisen 2.4 Knelpunten/Fouten zien en melden wordt steeds zichtbaarder gedaan door medewerkers. Hier wordt ook zichtbaar opvolging aan gegeven 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Uitgebreide process mining expertise op basis van opleiding / werving 2.4 Opvolging inventarisatie opleidings-/wervingsbehoefte in processen die kwaliteitsimpuls competenties vereisen 2.4 Medewerkers die actief bijdragen aan procesoptimalisatie worden in de spotlight gezet 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4 Uitgebreide process mining expertise (doorontwikkeld) op basis van opleiding / werving 2.4 Opvolging inventarisatie opleidings-/wervingsbehoefte in processen die kwaliteitsimpuls competenties vereisen 2.4 Cultuur waarin fouten worden opgespoord open worden besproken en actief worden gemedieerd of gemeld. 	

Handelingsperspectief 2.5: Verbeter de aansluiting van het interactiepalet bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs			Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen	
	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar
BEOOGD RESULTAAT	<ul style="list-style-type: none"> Reeds aangekondigd: <ul style="list-style-type: none"> Balies beter bereikbaar (zowel door vulling witte vlekken in het netwerk, als betere doorverwijzing) Versteving kennisnetwerk voor maatschappelijk intermediairs: uitbreiding nieuwsvoorziening voor maatschappelijk intermediairs beschikbaar Instagram beschikbaar Bestaande kanalen op orde: <ul style="list-style-type: none"> Bereikbaarheid BelastingTelefoon structureel op de doelstelling van 90% iDeal live voor de meest urgente producten (bijv. IH) Pilot Livechat, videobellen 	<ul style="list-style-type: none"> Nieuwe kanalen beschikbaar: Livechat, videobellen, eerste functionaliteit Generiek Portaal (zie ook handelingsperspectief 2,2) Vereenvoudigde machtigingsprocessen iDeal breed ingevoerd, overal waar behoefte zit LiveChat breed uitgerold (indien evaluatie pilot geslaagd) 	<ul style="list-style-type: none"> Burgers, bedrijven en intermediairs kunnen kiezen uit een verrijkt interactiepalet met versterkte functionaliteit rond betalingen, machtigingen en identificatie Verbeterde 'herkenning' bij de BelastingTelefoon en andere kanalen Single sign-on voor de verschillende digitale omgevingen 	<ul style="list-style-type: none"> Naadloze integratie van alle kanalen binnen een 'optichannel' interactiepalet Ambitie nader te bepalen
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 2.2 Herprioritering Generiek Portaal bekrachtigd, routekaart GP gereed en bekrachtigd 2.5 Toeslagen (i.h.k.v. ontvlechting): Eigen visie op interactie en interactiestrategie ontwikkeld 	<ul style="list-style-type: none"> 2.5 Reguliere afstemming met andere overheidsinstanties in. machtigingsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 2.5 Versneld opschalen terugbellen bij drukte BelTel 2.4, 2.5 Campagnes en andere 'aanbodverhogende' acties worden tijdig naar de BelastingTelefoon aangekondigd 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4, 2.5 Terugbelproces verbeterd, optimalisatie processen eerste/tweedelij 2.5 Ondersteunende processen voor nieuwe kanalen en functionaliteit zijn ingevoerd: archivering, interne routing (bijv. voor chat) 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4, 2.5 Verdere optimalisatie processen eerstelij, tweedelij voor voor snelle re/betere afhandeling van vragen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Data en informatievoorziening; overige infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> 1.5 Impactanalyse vastlegging communicatie/besluitvorming in compliance met Archiefwet 2.5 Livegang Interne livechat pilot die momenteel geïmplementeerd wordt 2.5 Call me back / call me now functionaliteit ingebouwd in de website 2.5 Technische afhankelijkheden in kaart gebracht voor nieuwe kanalen of functionaliteit (bijv. DigiD via Logius) 2.5 Videobellen pilot uitgevoerd 2.5 Realisatie (Instagram)kanaal 2.5 Huisvestingsproblematiek BelastingTelefoon opgelost 2.5 Huisvesting uitbreiding balies onderzocht 	<ul style="list-style-type: none"> 1.5 Visie en ambitie vertaald in oplossing voor compliance met Archiefwet 2.5 Externe livechat-infrastructuur beschikbaar/uitgerold 2.5 Studie terugdringen aantal systemen waarmee informanten werken 2.5 Impactanalyse email / eventueel invoering meest urgente toepassingen (mogelijk GO/ MKB) 2.2, 2.5 Realisatie (ntb) Roadmap Generiek Portaal 2.5 Brede Integratie iDeal 2.5 Huisvesting uitbreiding balies gerealiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> 2.5 Sterk gereduceerd aantal systemen voor informanten bij de BelastingTelefoon, verbeterde 'herkenning' 2.5 Realisatie/uitrol chatbot 2.4, 2.5, 2.6 Nader te onderzoeken: textmining zoekopdrachten, chat (als feedbackloop voor optimalisatie processen, informatievoorziening) 2.5 Koppeling van de verschillende 'Mijn-omgevingen' gerealiseerd m.b.t. SSO 2.5 Chatbot is live, met een start op kleine schaal 2.2, 2.5 Realisatie (ntb) Roadmap Generiek Portaal 	<ul style="list-style-type: none"> 2.4, 2.5, 2.6 Nader te onderzoeken: Spraakanalytics Telefonie. (als feedbackloop voor optimalisatie processen, informatievoorziening) 2.2, 2.5 Realisatie (ntb) Roadmap Generiek Portaal
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> 2.5 Uitbreiding van de capaciteit bij de BelastingTelefoon 2.5 Verbeterde selectieprocedure voor nieuwe informanten en onderzoek uitgevoerd naar tevredenheid en pijnpunten voor zittende informanten (tegen hoge uitstroom/ziekterezum) 	<ul style="list-style-type: none"> 2.5 Maatregelen getroffen ter verbetering werkbeleving informanten 2.5 Werving/opleiding personeel livechat 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen

Handelingsperspectief 2.6: Verbeter continu de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie		Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen		
	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar
BEOOGD RESULTAAT	<ul style="list-style-type: none"> Nieuwe brieven en online communicatie voldoen aan de gestelde standaarden voor begrijpelijkheid én juridische juist/compleetheid Veelgestelde vragen (bijv. rond COVID-19 of een nieuwe wet) staan makkelijk vindbaar en helder beantwoord op de website. 	<ul style="list-style-type: none"> Brieven waar de meeste vragen over kwamen zijn herzien en voldoen aan de gestelde standaarden voor begrijpelijkheid én juridische juist/compleetheid 	<ul style="list-style-type: none"> Burgers en bedrijven zijn minder tijd en moeite kwijt bij vragen door betere en snellere beantwoording vragen via directe afhandeling Ter bevestiging / als naslagwerk ontvangen bellers en chatters een samenvatting van antwoorden of meer achtergrondinformatie Verbeterde rekentools op de website, die gemakkelijk op de eigen situatie toe te passen zijn 	<ul style="list-style-type: none"> Alle brieven zijn herzien en voldoen aan de gestelde standaarden voor begrijpelijkheid én juridische juist/compleetheid Significante vermindering interactiebehoefte, door proactieve, gerichte informatie en selfservice (2.1, 2.2)
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 2.6 Eerste prioritering herziening systeembrieven gemaakt 2.6 Eenduidige verantwoordelijkheden bepaald voor communicatie <u>per doelgroep</u> (kwaliteit beantwoording BelTel, website content, brieven, etc., incl. begrijpelijkheid) 2.6 Vernieuwing Toeslagen: I.s.m. ontvlechting komen tot een communicatievisie en -strategie voor Toeslagen 	<ul style="list-style-type: none"> 1.2, 2.6 Eenduidige verantwoordelijkheden ingeregeld voor communicatie <u>per doelgroep</u> (kwaliteit beantwoording BelTel, website content, brieven, etc., incl. begrijpelijkheid) 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 2.6 Procesontwerp voor prioritering (systeem)brieven die aanpassing behoeven 	<ul style="list-style-type: none"> 2.6 Procesimplementatie voor prioritering/opschoning (systeem)brieven die aanpassing behoeven 2.6 Procesontwerp ter beoordeling van alle nieuwe (massale) communicatie op begrijpelijkheid 2.5, 2.6 Proces ingeregeld om de meest gestelde vragen bij de BelTel doorlopend/geactualiseerd op de website te beantwoorden 2.5, 2.6 Structurele steekproeven ingericht bij de contactkanalen om feedback op te halen betreffende de kwaliteit van beantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> 2.6 Procesimplementatie ter beoordeling van alle nieuwe (massale) communicatie op begrijpelijkheid. In belangrijk deel van de gevallen betrokkenheid van burgers/bedrijven hierbij 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Data en informatie-voorziening; overige infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> Vooralsnog geen 	<ul style="list-style-type: none"> 2.6 Systeembrieven waar de meeste vragen over kwamen zijn herzien en voldoen aan de gestelde standaarden voor begrijpelijkheid én juridische juist/compleetheid 	<ul style="list-style-type: none"> 2.6 Verbeterde rekentools op de website gerealiseerd die makkelijk op de eigen situatie zijn toe te passen 2.4, 2.5, 2.6 Nader te onderzoeken: textmining zoekopdrachten, chat (als feedbackloop voor optimalisatie processen, informatievoorziening) 2.6 Nader te onderzoeken: textmining om begrijpelijkheid/complexiteit van brieven te analyseren 	<ul style="list-style-type: none"> Alle Systeembrieven zijn herzien en voldoen aan de gestelde standaarden voor begrijpelijkheid én juridische juist/compleetheid 2.4, 2.5, 2.6 Nader te onderzoeken: Spraak-analytics Telefonie. (als feedbackloop voor optimalisatie processen, informatievoorziening)
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> 2.6 Behoeft aan aanvullende <i>specials</i> teams geïnventariseerd 	<ul style="list-style-type: none"> 2.6 Aanvullende <i>specials</i> teams naar behoefte ingericht 2.6 Werknemers KI&S getraind op consistente toepassing richtlijnen Merkgids en Communicatievisie 2.6 Team gemobiliseerd om structureel en met voldoende capaciteit bestaande brieven te herzien (KI&S) 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen

Handelingsperspectief 3.1: Een (meer) gezamenlijke vormgeving van (toekomstige) wet- en regelgeving, met burgers en bedrijven centraal		Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen		
	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar
BEOOGD RESULTAAT	Basis gelegd voor meer centrale rol voor perspectief burgers, bedrijven en intermediairs (BBI) in het in de toekomst formuleren en wijzigen van regelingen en beleid en de betrokkenheid/ bijdrage van de Belastingdienst (BD) en Toeslagen (TS) daarin	Nieuwe wetten en regels zijn vaker begrijpelijk en beter toepasbaar voor burgers en bedrijven. Er zijn voelbaar minder fiscale wijzigingen.	Nieuwe wetten en regels zijn begrijpelijk en goed toepasbaar voor burgers en bedrijven. Er zijn voelbaar minder fiscale wijzigingen.	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Focus op dienstverlening in ambtelijke sturingsdriehoek (met name BD en DGFZ) 1.2 Expliciete, gedragen ambitie voor en focus op verbetering dienstverlening binnen ambtelijke sturingsdriehoek en van daaruit geformuleerde opdracht voor verbeteren dienstverlening incl. perspectief burgers, bedrijven en intermediairs bij ontwikkelen W&R 3.1 Duidelijk uitgesproken en gedeelde verwachtingen voor de samenwerking binnen ambtelijke sturingsdriehoek 3.1 Inhoudelijk aansluitende 'aanspreekpunten van de uitvoering' bij BD en TS voor opdrachtgever(s) geïdentificeerd en geïntroduceerd 3.1 Introductie van IAK aan het begin van elk beleidstraject door opdrachtgever(s), met nauwere betrokkenheid van de BD en TS 3.1 Aangescherpte (in de ambtelijke sturingsdriehoek gedeelde) afspraken over het gebruik en bindend karakter van uitvoeringstoetsen 1.4 Dashboard voor monitoren KPI's op basis van visie/missie gereed en periodiek (maandelijks) overleg ambtelijke driehoek ingeregeld 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Belastingdienst wordt in de belangrijkste gevallen (top x%, volgens vaste criteria te bepalen) in een eerder stadium (formeel/informeel) betrokken bij beleidstrajecten 3.1 Expliciet en gedragen ambitieniveau t.a.v. bovengenoemde doelstelling 3.1 Enkele aantoonbare (uitgangspunten voor) vereenvoudigingen in toekomstige wet- en regelgeving op basis van (intensievere) betrokkenheid burgers, bedrijven, intermediairs en Belastingdienst bij beleidsvorming 3.1 Vast en frequent contact tussen 'aanspreekpunten van de uitvoering' bij BD en TS en opdrachtgever(s) 3.1 Structurele hantering van IAK aan het begin van elk beleidstraject door opdrachtgever(s), met nauwe betrokkenheid van de BD en TS 3.1 Organiseer een gestandaardiseerd palet met consultatie en validatie mogelijkheden met burgers en bedrijven voor beleidstrajecten (denk aan: burgerpanels, lijst met benaderbare belangenorganisaties per doelgroep etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Expliciet en gedragen ambitieniveau t.a.v. bovengenoemde doelstelling 3.1 'Nieuwe' wet- en regelgeving is merkbaar eenvoudiger en merkbaar meer gebaseerd op (de uitvraag van) perspectief burgers, bedrijven, intermediairs en uitvoering 3.1 Burgers, bedrijven en intermediairs worden structureel (x% van de gevallen, volgens vaste criteria te bepalen) betrokken bij beleidstrajecten door middel van internetconsultaties en via instanties 3.1 Belastingdienst wordt structureel (x% van de gevallen, volgens vaste criteria te bepalen) in een vroeg stadium betrokken bij beleidstrajecten 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Uitgangspunten/hoofddijnen voor ontwerp van proces om perspectief van burgers en bedrijven tijdens het ontwerpen van (wijzigingen op) regelingen en beleid mee te nemen gedefinieerd en binnen ambtelijke sturingsdriehoek afgestemd 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Periodieke evaluatie van de ontwikkeling van de onderlinge relatie en samenwerking ingeregeld 3.1 Verbeterd proces om perspectief van burgers en bedrijven tijdens het ontwerpen van (wijzigingen op) regelingen en beleid mee te nemen is ingeregeld bij opdrachtgever(s) 3.1 Proces voor de integrale toetsing voor het effect van stapeling van wijzigingen op burgers, bedrijven en intermediairs ingeregeld 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Proces voor periodieke toetsing van het Belasting- en Toeslagenstelsel op doeltreffendheid, actualiteit en complexiteit 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
IV en overige infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Hoofddijnen voor protocol beschikbaar voor dataverzameling voor onderdelen IAK incl. perspectief burgers en bedrijven (bij Beleidsdirectie MinFin) 3.1 Verzameling en versterking van bestaande contacten burgers, bedrijven en intermediairs bij Belastingdienst, Toeslagen en opdrachtgever(s) 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Tool en protocol beschikbaar voor dataverzameling voor onderdelen IAK incl. perspectief burgers en bedrijven 3.1 'Kaartenbak' met vertegenwoordigers burgers, bedrijven en intermediairs voor consultatie en validatie beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Politiek, Belastingdienst, Toeslagen en opdrachtgever(s) spreken wederzijdse intentie uit elkaar beter te leren kennen waarbij (meer) ruimte bestaat voor informele / minder geformaliseerde afstemming en relaties 3.1 Medewerkers van Belastingdienst en opdrachtgever(s) zijn bekend met en dragen bij aan de wederzijdse verwachtingen voor de samenwerking 3.1 'Kenniscgaten' voor goede samenwerking geïdentificeerd en plan voor invullen van 'gaten' door aannemen of opleiden van medewerkers 3.1 Impactanalyse structurele inzet IAK en uitvraag burgers en bedrijven voor werkwijze en personele bezetting 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Medewerkers van BD, TS en opdrachtgever(s) worden actief gestimuleerd om de samenwerking op te zoeken leidend tot verbeterd vertrouwen en geïntensieerde informele uitwisseling wederzijds advies in aanvulling op of in plaats van geformaliseerde (management)processen 3.1 Eventuele 'fouten' worden eerder toegerekend aan de samenwerking binnen de ambtelijke sturingsdriehoek dan aan partijen of individuen die daarvan deel uitmaken 3.1 Waar nodig versterkte kennis en expertise op alle beleidsterreinen voor een verbeterde samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Doorontwikkeling (informele) relaties, samenwerking en vertrouwen en kennis/expertise zoals beschreven in plateau II 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen

Handelingsperspectief 3.2: Vereenvoudiging huidige wet- en regelgeving				
	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar
Beoogd resultaat	Belangrijkste knelpunten worden bij burgers, bedrijven, intermediairs en belangenorganisaties geïnventariseerd en gevalideerd	Er wordt bekend gemaakt dat bepaalde W&R vereenvoudigd zal worden op korte en lange termijn	Wet- en regelgeving wordt voor burgers en bedrijven merkbaar iets minder complex en makkelijker toepasbaar: het Belastingstelsel wordt vaker als 'duidelijk' gekenmerkt (evt. op basis van nulmeting)	Merkbaar vereenvoudigd Belastingstelsel dat makkelijker te begrijpen en hanteren is voor burgers, bedrijven en intermediairs: het Belastingstelsel wordt veel vaker als 'duidelijk' gekenmerkt (evt. op basis van nulmeting)
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Focus op dienstverlening in ambtelijke sturingsdriehoek (met name BD en DGFZ) 3.2 Gezamenlijk belang voor vereenvoudiging en overeenstemming over doelstelling en richtlijnen voor vereenvoudiging van wet- en regelgeving tussen politiek, eigenaar, opdrachtgever, en uitvoerder incl. gezamenlijke uitgangspunten, verwachtingen voor resultaat en tijdslijnen 3.2 Duidelijke rolverdeling voor vereenvoudigingsoperatie in ambtelijke sturingsdriehoek 3.2 Opdracht voor algemene inventarisatie knelpunten complexiteit wet- en regelgeving bij burgers, bedrijven en intermediairs incl. prioriteiten 3.2 Een overzicht van bekende probleemgebieden binnen de wet- en regelgeving voor burgers, bedrijven en de Belastingdienst 3.2 Een prioriteringsmodel is vastgesteld. 3.2 Waar nodig zijn er toetsingskaders voor nog niet onderzochte oorzaken van complexiteit 3.1 Inventarisatie van niet-fiscale taken die worden uitgevoerd door de BD (voor zover nog niet gedaan) 	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 Huidige W&R getoetst, prioriteiten bepaald en keuzes gemaakt voor W&R die vereenvoudigd moet worden + hoe: kleine stappen of één grote stap? 3.2 "Laaghangend fruit" voor vereenvoudiging geïdentificeerd 3.2 Lijst met belanghebbenden voor geïdentificeerde probleemgebieden (incl. BBI) 3.2 Betrokkenheid van uitvoering en burgers, bedrijven en intermediairs bij prioritering 3.1 Burgers, bedrijven, vertegenwoordigers en de uitvoering worden nauw betrokken bij het vormgeven van de wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 Eerste 'doorbraakdossiers' voor vereenvoudiging zijn gerealiseerd, naleving en begrip neemt toe voor deze regelingen (+x%) 3.2 Lastigere/grotere wijzigingen worden vormgegeven 	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 De eerste grote (of een optelsom van kleine) wijzigingen zijn doorgevoerd die leiden tot merkbaar verbeterde uitvoerbaarheid. De Belastingdienst voert minder (tot geen) niet-fiscale taken uit
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 Proces voor de screening van klachten en bezwaren (indien nog niet bestaand) Proces voor uitvraag naleefbaarheid bij burgers, bedrijven en intermediairs/hulpverleners 3.2 Proces voor de uitvraag van redenen voor niet-naleving bij burgers, bedrijven en vertegenwoordigers (indien nog niet bestaand) 	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 Proces (en methode) voor prioritering van regelingen voor vereenvoudiging 3.2 Proces voor keuze van regelingen voor vereenvoudiging 3.2 Proces voor herontwerp regelingen 	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 Proces voor informeren belanghebbenden over wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
IV en overige infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 Gestructureerde dataverzameling voor toetsing en prioritering 3.2 Duidelijk en volledig beeld (van de situatie) per burger/bedrijf 		<ul style="list-style-type: none"> 3.2 Mogelijkheid om wijzigingen door te voeren op bestaande systemen/infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> In later stadium te bepalen
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> 1.6 Bij Belastingdienst, opdrachtgever en eigenaar worden burger en bedrijf steeds vaker als uitgangspunt genomen voor alles wat zij doen 3.2 Er is een gemeenschappelijk streven voor vereenvoudiging. Alle betrokken partijen zijn bereid belangen te verenigen 3.2 Er is capaciteit voor benodigd onderzoek (eventueel extern) 3.2 De relaties met (vertegenwoordigers van) burgers, bedrijven en intermediairs worden versterkt en ontmoetingen van meer reguliere aard 	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 Capaciteit om toetsing uit te voeren en prioriteiten te bepalen 3.2 Een goede samenwerkingsrelatie tussen opdrachtgever(s) en de Belastingdienst 3.2 Bij Belastingdienst, opdrachtgever en eigenaar burger en bedrijf centraal 3.2 Gemeenschappelijk streven voor vereenvoudiging 3.2 Capaciteit voor onderzoek (eventueel extern) 3.2 Relaties met (vertegenwoordigers van) BBI 	<ul style="list-style-type: none"> 1.6 Bij Belastingdienst, Toeslagen, opdrachtgever(s) en eigenaar worden burger en bedrijf als uitgangspunt genomen voor alles wat zij doen 3.2 Capaciteit om wijzigingen vorm te geven en door te voeren 	<ul style="list-style-type: none"> 1.6 Bij Belastingdienst, opdrachtgever en eigenaar worden burger en bedrijf als uitgangspunt genomen voor alles wat zij denken 3.2 Capaciteit om wijzigingen vorm te geven en door te voeren 3.2 De wil bij alle uitvoerende partijen om tot een goed resultaat te komen en belangen te verenigen

Handelingsperspectief 3.3: Discretionaire ruimte		Verdieping routekaart: Voorlopige inrichtingselementen			
	Plateau I - 6 maanden	Plateau II - 1,5jaar	Plateau III - 3 jaar	Plateau IV - 5 jaar	
Beoogd resultaat	Burgers en bedrijven ervaren af en toe dat medewerkers van de Belastingdienst meer oog hebben voor de persoonlijke situatie en hier ook meer naar (kunnen) handelen. Dit gebeurt dan ook (x%) vaker	Burgers en bedrijven ervaren dat medewerkers van de Belastingdienst steeds vaker oog hebben voor de persoonlijke situatie en hier ook meer naar (kunnen) handelen. Dit gebeurt dan ook (x%) vaker	Alle burgers en alle bedrijven worden (op hoofdlijnen) hetzelfde behandeld. Burgers en bedrijven ervaren dat, in situaties waarin het echt nodig is, er goed zicht is op de persoonlijke situatie en de mogelijkheden die er zijn voor maatwerk	• In later stadium te bepalen	
Management & Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Focus op dienstverlening in ambtelijke sturingsdriehoek (met name BD en DGFZ) 3.3 Er is een overzicht dat laat zien voor welke regelingen de (invulling van) discretionaire ruimte wel/gedeeltelijk/niet duidelijk is 3.3 Detaillering routekaart/aanpak voor structureren/ inventariseren inzicht in discretionaire ruimte (Vaktechniek) 	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Er is een gestructureerd, actueel overzicht van alle bekende en voorheen onbekende discretionaire ruimte dat voor alle medewerkers beschikbaar is, met voorbeelden over de omgang met de beschikbare ruimte waar nodig 	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Alle medewerkers van de Belastingdienst weten waar zij een recent overzicht kunnen vinden van de (richtlijnen voor omgang met) discretionaire ruimte tbv maatwerk en waar zij terecht kunnen met vragen 	• In later stadium te bepalen	
Processen	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Er is een procesontwerp voor inventarisatie en actueel houden (overzicht van) discretionaire ruimte 	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Proces voor inventarisatie en actueel houden (overzicht van) discretionaire ruimte geïmplementeerd 	• In later stadium te bepalen	• In later stadium te bepalen	
IV en overige infrastructuren	<ul style="list-style-type: none"> Vooralsnog geen 	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Er is een centrale (digitale) plek waar overzicht(en) kunnen worden geplaatst, bijgehouden en opgezocht 	• In later stadium te bepalen	• In later stadium te bepalen	
Mensen, competenties & Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 'Hulplijn' Vaktechniek wordt (opnieuw) onder de aandacht gebracht en vaker gebruikt door medewerkers. 3.3 Medewerkers krijgen, mede door middel van training en onder begeleiding van collega's en management, meer oog voor de individuele situatie en leren te redeneren vanuit doel en strekking van de wet- en regelgeving, in plaats van 'de letter' van protocollen en regels 3.3 Dialoog over (toepassing van) discretionaire ruimte en maatwerk wordt opgestart 	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Er is een cultuur waarbij steeds meer vanuit burgers en bedrijven wordt gedacht 3.3 Medewerkers hebben merkbaar meer oog voor de individuele situatie 3.3 Medewerkers zijn merkbaar beter in staat te redeneren vanuit de bedoeling van de wet (en beleid), in plaats van 'de letter' van protocollen en regels 3.3 Nieuwe en 'bestaande' medewerkers worden doorlopend op om doel en strekking van wet- en regelgeving op de juiste manier te kunnen duiden 3.3 Dialoog over (toepassing van) discretionaire ruimte en maatwerk wordt breed gefaciliteerd 	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Medewerkers hebben een getraind oog voor de individuele situatie en zijn goed in staat te redeneren vanuit de bedoeling van de wet (en beleid), in plaats van 'de letter' van protocollen en regels 3.3 Dialoog over (toepassing van) discretionaire ruimte en maatwerk is onderdeel van dagelijks werk 	• In later stadium te bepalen	

BIJLAGE 2

Betrokkenen

Lijst van geïnterviewden

Dienstonderdeel	Functietitel
KI&S	Alg. directeur
CAP	Ketenmanager Gegevens
Particulieren	Ketenmanager Bezwaar, Beroep en Klachten
KI&S	Directeur Digitaal
DGFZ (MinFin)	Projectmanager
FEZ (MinFin)	Beleidsadviseur
IRF (MinFin)	Adjunct inspecteur
DGFZ (MinFin)	Senior beleidsmedewerker
Communicatie	Directeur
GO	Afdelingshoofd
GO	Afdelingshoofd
UHB	Coördinerend/specialistisch adviseur
UHB	Strategisch adviseur
Toeslagen	Plv. directeur
UHB	Coördinerend/specialistisch adviseur
Vaktechniek	Landelijk vaktechnisch coördinator Formeel Recht
MKB	Programma-manager
MKB	Teamleider
KI&S	Ketenmanager interactie
Particulieren	Alg. directeur
Toeslagen	Senior beleidsadviseur
IV	Afdelingshoofd
MKB	Vaktechnisch coördinator
MKB	Directeur
GO	Plv. directeur
MKB	Plv. directeur
C&F	Directeur
IV&D	Directeur
UHB	Strategisch adviseur
Belastingdienst	Programmamanager
GO	Alg. directeur
KI&S	Plv. directeur
UHB	Plv. directeur

Dienstonderdeel	Functietitel
CAP	Directeur
I&S	Coördinerend/specialistisch adviseur
I&S	Adviseur
I&S	Directeur
DGFZ (MinFin)	Directeur Generaal
VT	Project-/programmamanager
DF&A	Directeur
Ministerie van Financiën	Secretaris Generaal

Externen

Organisatie	Functietitel
Retailer	Expert digitale dienstverlening
VU	Professor Customer Experience Management
VU	Professor of Marketing, hoofd Marketing Departement
UWV	Bestuurder
Rabobank	Chief Marketing Officer
CAK	Lid Raad van Bestuur
VGZ	Lid Raad van Bestuur
ABDTopconsult	Consultant
ABDTopconsult	Consultant

Lijst van deelnemers aan werkbijeenkomsten

2 september

Dienstonderdeel	Functietitel
KI&S	Ketenmanager interactie
KI&S	Directeur Digitaal
GO	Senior adviseur
I&S	Adviseur
I&S	Senior kennismedewerker
Toeslagen	Adviseur Interactie
IV	Integraal manager & productmanager
IV	Productmanager / Organization Authority
Particulieren	Plv. dir. Particulieren
MKB	Programma-manager
IV&D	Senior adviseur BDO
IV&D	Coördinerend adviseur CIO
KI&S	Ketenregisseur
UHB	Coördinerend/specialistisch adviseur
CAP	Kwartiermaker van de herstelorganisatie Toeslagen CAP/Inning
Toeslagen	Strategisch adviseur
Control & Financiën	Senior adviseur
Vaktechniek	Landelijk vaktechnisch coördinator Formeel Recht
UHB	Coördinerend/specialistisch adviseur

9 september

Dienstonderdeel	Functietitel
MKB	Behandelfunctionaris
MKB	Medewerker toezicht binnen
MKB	Fiscalist
MKB	Fiscalist
KI&S	Informant
CAP	Behandelfunctionaris
KI&S	Informant
KI&S	Expert BelastingTelefoon Ondernemingen
GO	Medewerker toezicht binnen
KI&S	Informant
Particulieren	Medewerker toezicht binnen
Particulieren	landelijk regisseur Stella
Particulieren	Senior Relatiebeheerder
KI&S	Informant
Particulieren	Behandelfunctionaris
CAP	Behandelfunctionaris
CAP	Behandelfunctionaris
KI&S	Informant
KI&S	Informant
I&S	Adviseur
I&S	Projecteider

Validatiesessies in oktober

Dienstonderdeel	Functietitel
KI&S	Directeur Digitaal
KI&S	Directeur Telefonie
KI&S	Ketenmanager interactie
IV	Afdelingshoofd
KI&S	Productowner
MKB	Directeur
Toeslagen	Strategisch adviseur
Toeslagen	Adviseur Interactie
CAP	Ketenmanager gegevens
UHB	Strategisch adviseur
UHB	Senior adviseur
UHB	Coördinerend/specialistisch adviseur
DGFZ (MinFin)	Senior beleidsmedewerker
VT	Project-/programmamanager
FJZ	Beleidsadviseur