Galan Groep

Van verweven naar verbonden

Haalbaarheidsonderzoek naar de ontvlechting van CAP, IV en KI&S

1 februari 2023 | Baarn

Colofon

Titel	Van Verweven naar Verbonden Haalbaarheidsonderzoek naar de ontvlechting van CAP, IV en KI&S
Opgesteld voor	Ministerie van Financiën/ DG Belastingdienst Postbus 20011 2500 EA DEN HAAG
Versie	Versie 1.0 met herziening op spelling
Referentie	IMOA Perceel 4 Organisatieadvies- 201600268.006.014
In opdracht van	ATOS Nederland B.V. heeft voor de uitvoering van deze opdracht beroep gedaan op de kennis en kunde van de Galan Groep.
Samengesteld door	Galan Groep
Onderzoeksteam	Hendrik van Moorsel MPM RA Drs. Herm van Veen Jelle Hüner Mr. Robbert Preusting RO Drs. Wimjan Bos RO
Academic Board	Prof. Drs. Aukje Hassoldt Prof. Dr. Leen Paape RA RO CIA
Bewerkt op datum	1 februari 2023
Contactadres publicatie	Galan Groep Rutgers van Rozenburglaan 2 3744 MC Baarn T +31 (0)35 694 80 00 E galan@galangroep.nl
Contactpersoon	Wimjan Bos T +31 (0)6 33007072 E wjbos@galangroep.nl

Inhoud

Voorwoord 4

1 Managementsamenvatting 5
2 Aanleiding 9
3 Probleemstelling en reikwijdte 11
4 Onderzoeksaanpak 13
5 Toekomstperspectieven 16
6 Knelpunten 23
7 Oplossingsrichtingen 35
8 Haalbaarheid verschuiven van (delen van) processen 40
9 Besturing: ontwikkelen opdrachtgever – opdrachtnemer relatie 58
10 Financiële relaties 65
11 Samenvattende conclusies en aanbevelingen 68

Bijlagen 72
Kerngegevens 73
Begrippenlijst 76
Geraadpleegde documenten 79

Voorwoord

Op 11 januari 2020 schrijft de minister van Financiën aan de Tweede Kamer dat de Belastingdienst een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft en onder druk staat. Er moet wat gebeuren: er wordt aangekondigd dat de onderdelen Douane en Toeslagen worden ontvlochten uit de Belastingdienst. Ruim een jaar later op 7 april 2021 worden de mandaten van de nieuwe Directeuren-Generaal Douane en Toeslagen getekend. De eerste stap is gezet in een ontvlechting van een de grootste ambtelijke organisaties van Nederland. Na de installatie van de DG's volgt in fase 2 de toedeling totaal ruim 7000 mensen aan Douane en Toeslagen.

In fase drie blijft er nog een complexe exercitie over. Er moet gekeken worden naar drie directies binnen de Belastingdienst: Centrale Administratieve Processen (CAP), Informatie Voorziening (IV) en Klantinteractie & -Services (KI&S). Drie essentiële onderdelen van de Belastingdienst en net zo essentieel voor de opgave van Douane en Toeslagen met een omvang van in totaal ruim 8.500 fte. Hoe ver moet de spreekwoordelijke ritssluiting hier worden geopend? Moeten deze onderdelen gesplitst worden of blijven er gezamenlijke onderdelen? De SG Bas van den Dungen zegt hierover in juli 2021:

"Ontvlechten gaat óók om verbinden: hoe verhouden we ons tot elkaar, hoe doen we het samen? Op een manier die goed past bij de dienstverlening aan burgers en bedrijven." En: "Heel veel dingen zullen we samen moeten blijven doen. We gaan echt geen onderdelen uit elkaar trekken als dat geen meerwaarde heeft. We doen dát wat nodig is. Niet meer, niet minder."

Dat wat nodig is, niets meer en niets minder. In het kort de vraagstelling van dit Haalbaarheidsonderzoek. De twee nieuwe directoraten Douane en Toeslagen hebben als gevolg van de ontvlechting hun eigen verwachtingen en doelstellingen. Die vragen om verandering en tegelijk is continuïteit ook cruciaal. Om die reden wil ook de Tweede Kamer zeker weten dat de uitvoeringsopgaven van geen van de drie directoraten in het gedrang komt. In Motie Bruins cs wordt bij de Kamerbehandeling op 21 januari gevraagd om een onderzoek naar de haalbaarheid van de ontvlechting. In dit rapport wordt de haalbaarheid van fase 3 van de ontvlechting onderzocht en een uitspraak gedaan of en op welke wijze ontvlechting in deze fase kan plaatsvinden. De timing van dit onderzoek heeft daarbij het voordeel dat geleerd kan worden van de lessen van de afgelopen twee jaar: wat loopt goed en waar zijn knelpunten zichtbaar ten aanzien van de ontvlechting?

De onderzoekers van organisatieadviesbureau Galan Groep bedanken de medewerkers en het management van alle betrokken onderdelen van Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Mede dankzij hun coöperatieve instelling kon het onderzoek in een korte periode van 1 september tot 1 december 2022 worden uitgevoerd.

1 Managementsamenvatting

Op 11 januari 2020 werd in de brief van de minister van Financiën Hoekstra aan de Tweede Kamer ontvlechting aangekondigd van de onderdelen Douane en Toeslagen uit de Belastingdienst. Aanleiding waren aanhoudende problemen in de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Om continuïteit te waarborgen vroeg de Tweede Kamer om een onderzoek naar de Haalbaarheid van de ontvlechting.

De ontvlechting verloopt in meerdere fasen. De eerste fase was ontvlechting van de politieke en ambtelijke top, daarna de toedeling van 5500 medewerkers aan Douane en 1500 medewerkers aan Toeslagen. Meer recent vond de inrichting plaats van ondersteunende onderdelen zoals huisvesting, facilitair, personeel en financiën als 'shared service organisaties'. In de derde fase wordt gekeken naar drie onderdelen die een belangrijke functie hebben binnen de Belastingdienst en die diensten leveren aan Belastingdienst, Douane en Toeslagen: Centrale administratieve processen (CAP), Informatie Voorziening (IV) en Klantinteractie&-service (KI&S). De bijlage met kerngegevens geeft een beeld van de hoofdactiviteiten en omvang van deze onderdelen.

Alvorens te bepalen of en hoe de onderdelen CAP, IV en KI&S ontvlochten moeten worden is door de Staatsecretaris Financiën beloofd eerst een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren. Deze moet antwoord geven op de vraag voor welke processen ontvlechting wordt overwogen, wat daar de meerwaarde van is voor burgers en bedrijven en wat de consequenties en risico's zijn. Oftewel: wat de haalbaarheid hiervan is. Daarbij is gevraagd te kijken naar eventuele alternatieven en een passend sturingsmodel alsmede de financiële relatie die hierbij past.

Cruciale processen en knelpunten daarop voor Douane en Toeslagen

In hun toekomstperspectieven hebben Douane en Toeslagen beschreven hoe zij de ontwikkeling van hun maatschappelijk opgave zien en welke processen daarbij belangrijk zijn. Op een aantal processen worden in de huidige inrichting knelpunten ervaren. Dit onderzoek richt zich op deze processen. Voor Douane betreft dit zes processen en voor Toeslagen gaat het om negen processen. Door middel van werksessies met vertegenwoordigers van Douane, Toeslagen, CAP, IV en KI&S is in kaart gebracht hoe de processen in de huidige organisatie verlopen, welke synergievoordelen er momenteel zijn, welke knelpunten er momenteel spelen voor Douane en Toeslagen en welke wensen er bestaan voor de nieuwe opzet na ontvlechting.

Analyse knelpunten

Uit de analyse van de door Douane en Toeslagen geïdentificeerde knelpunten blijkt dat er verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. In brede zin is dit terug te voeren op het gegeven dat doorvertaling van de nieuwe verhouding tussen Douane en Toeslagen en de directies CAP, IV en KI&S nog onvoldoende heeft plaatsgevonden. Onderliggend is een aantal categorieën knelpunten te onderscheiden. Deze staan in onderstaande tabel toegelicht. Ze hebben betrekking op onder andere de behoefte aan meer functionaliteit en diversificatie in de diensten die met de processen worden geleverd, de prioriteitstelling in de toekenning van schaarse capaciteit, de gezamenlijke uitvoering ervan, de afspraken erover en de ruimte die Douane en Toeslagen hebben om eigen keuzes te maken.

Categorie knelpunten	
Behoefte aan meer functionaliteit/ meer diversificatie	35%
Invloed op capaciteit/ prioriteit	25%
Optimalisatie proces/ systemen goed inrichten en/of koppelen	10%
Helderheid afspraken en/of vastlegging daarvan	10%
Behoefte aan ruimte voor eigenheid/ gezamenlijke kaderstelling	20%

Twee ontvlechtingsvarianten

De analyse van de in de werksessies opgehaalde input laat zien dat de ontvlechting in fase 3 op twee manieren kan plaatsvinden:

1 **Verschuiving** van processen van CAP, IV of KI&S naar Douane en/of Toeslagen. Douane en Toeslagen bouwen deze processen dan in de eigen organisatie op en CAP, IV en KI&S voeren dit proces niet meer uit voor hen. De processen blijven wel bestaan voor de Belastingdienst.

2 Wijziging van **besturing**, is een tweede ontvlechtingsvariant, of beter gezegd een alternatief voor ontvlechten van een proces. De geïdentificeerde knelpunten worden opgelost door het professionaliseren van de opdrachtnemer-opdrachtgever relatie van Douane en Toeslagen met CAP, IV en KI&S. Hiermee ontvlechten Douane en Toeslagen uit de bestaande besturingsstructuur van de Belastingdienst zonder de uitvoering van processen zelf over te nemen.

		Douane		Toeslagen	
	Proces	Verschuiven	Besturing	Verschuiven	Besturen
KI&S	Het ontwikkelen kanalenstrategie en voeren kanaalregie				
	Redactie, beheer en ontwikkeling websites, portalen documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement)				
	Webcare, contentcreatie en monitoring social media kanalen				
	Inbound en Outbound telefonie	n.v.t.			
CAP	Ontsluiten en gebruiken gegevens				
	Het bouwen van systeembrieven	n.v.t.			
	Aangaan van betalingsregelingen	n.v.t.			
IV	Ontwikkelen software door IBS-Toeslagen en IBS-Douane				
	Ontwikkelen generieke voorzieningen en ‘raakvlakken’				

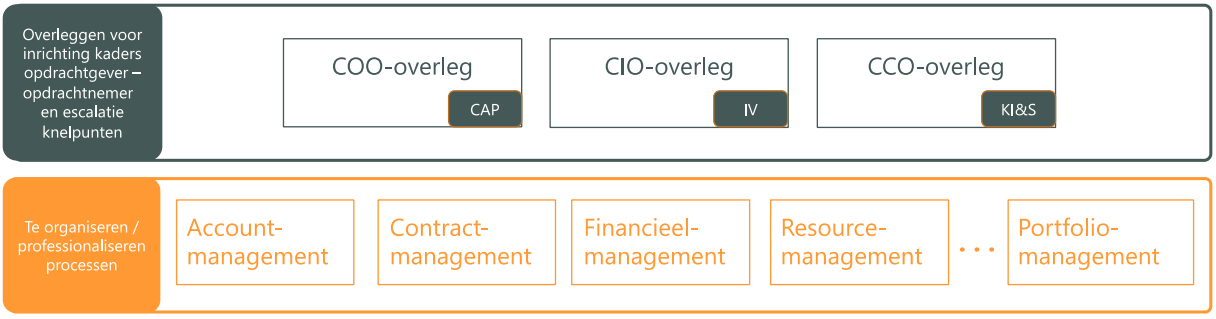
Verschuiven processen

Voor de processen waarvan Douane en Toeslagen overwegen om ze naar de eigen organisatie te verschuiven hebben impactsessies plaatsgevonden met vertegenwoordigers van CAP, IV en KI&S. Mede op basis van deze sessies is een inschatting gemaakt wat de meerwaarde, de consequenties en de risico's zijn bij verschuiving. Deze worden in onderliggende tabel verkort weergegeven

Processen Douane	Meerwaarde	Incidenteel	Structureel	Risico's
Kanalenstrategie en regie	Groot	€50 tot €100k	€200 tot €500k	Beperkt
Websites, documenten en brieven	Groot	€1,5 tot €3 mln	€2 tot €3 mln	Beperkt
Social media	Groot	Geen	€0,5 tot €1 mln	Beperkt
Ontsluiten en gebruik gegevens	Groot	Geen	€0,5 tot €1 mln	Beperkt
Processen Toeslagen	**Meerwaarde**	**Incidenteel**	**Structureel**	**Risico's**
Kanalenstrategie en regie	Groot	Geen	+/- €200k	Beperkt
Websites, documenten en brieven	Groot	€4 tot €7 mln	€2,5 tot €4 mln	Middel

Betere besturing voor Douane en Toeslagen: versterken opdrachtgever-opdrachtnemer rol

Om de overige knelpunten in de processen op te lossen is het wenselijk om aanpassingen te maken in de besturing. Het gaat hierbij om het professionaliseren van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Hiervoor is het nodig om ten eerste een directe relatie tussen Douane en Toeslagen met de processen van CAP, IV en KI&S in te richten. Daarnaast is het van belang om ook op directieniveau bij Douane en Toeslagen liaisonfuncties te vormen met CAP, IV en KI&S en ook een gezamenlijk functioneel overleg te organiseren waarbij directies van Belastingdienst, Douane en Toeslagen overleggen met CAP (COO-overleg), IV (CIO overleg) en KI&S (CCO-overleg).



Financiële sturing

Door de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie niet alleen operationeel te effectueren maar ook financieel te faciliteren wordt een integraal management mandaat gecreëerd. Het voorstel is om de huidige begrotingsmiddelen voor dienstverlening van Belastingdienst aan Douane en Toeslagen (in totaal ca €200 mln) niet meer via de begroting van de Belastingdienst te laten lopen, maar met ingang van begrotingsjaar 2024 rechtstreeks aan Douane en Toeslagen te alloceren.

Ontwikkelperspectief

Voor knelpunten in een drietal processen is door Toeslagen aangegeven de ruimte te willen houden voor een zeker ontwikkelperspectief. Het betreft hier processen rondom a) Telefonie,

b) Gebruik en ontsluiten van gegevens, en c) Betalingsregelingen. Het is momenteel niet haalbaar om deze processen te verschuiven, maar Toeslagen wil graag met CAP en KI&S in gesprek blijven om mogelijk op termijn deze processen over te nemen. Dit ontwikkelperspectief past uitstekend in een professionele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en moet ook in het licht worden gezien van een dynamische politiek-bestuurlijke omgeving waar taken van Belastingdienst, Douane en Toeslagen voortdurend in beweging zijn.

Governance

Ook binnen de Belastingdienst kan, mede als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen, behoefte zijn om de rol van opdrachtgever-opdrachtnemer aan te scherpen. Daartoe moet ook naar de dubbele pet van de DG Belastingen, als zowel opdrachtgever als opdrachtnemer van CAP, IV en KI&S, gekeken worden. Een mogelijke oplossing hiervoor is om een plaatsvervangend DG verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van CAP, IV en KI&S. Dit biedt ruimte voor verdere verzakelijking van de relatie alsmede een extra escalatiepunt waarmee voorkomen wordt dat alle knelpunten op het bord van het 3DG overleg komen. Verder doet dit recht aan de behoefte die de medezeggenschap heeft aangegeven om ook een formeel aanspreekpunt te hebben voor vraagstukken rond de knelpunten en interne aansturing van CAP, IV en KI&S

Conclusies en aanbevelingen

Samenvattend kunnen drie conclusies worden getrokken:

1. Verschuiven als oplossingsrichting voor de knelpunten is voor zes processen haalbaar
2. Professionaliseren van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is noodzakelijk om knelpunten in de andere processen op te lossen
3. Overhevelen van de begrotingsmiddelen naar Douane en Toeslagen versterkt de financiële sturing. Dit past bij het integraal management mandaat van DG Douane en DG Toeslagen

Daarnaast worden er drie aanbevelingen gedaan:

1. Voor drie processen heeft DG Toeslagen een ontwikkelperspectief nodig waar in samenspraak wordt gekeken naar de inrichting om met toekomstige ontwikkelingen om te gaan.
2. Een aantal dilemma's rondom synergie en efficiency versus eigenheid, meer afstemming versus eenvoud, blijft bestaan. Deze spanningen zijn niet zozeer oplosbaar en hier moet in gezamenlijkheid mee worden omgegaan door de drie DG's.
3. In een vervolgstap is op tenminste vier punten nadere uitwerking nodig:
    1. de transitieplannen voor verschuiving van processen;
    2. het besturingsmodel;
    3. afspraken over het ontwikkelperspectief voor Toeslagen;
    4. de vaststelling van de budget dat na ontvlechting wordt toegekend aan Douane en Toeslagen.

Met bovengenoemde voorstellen krijgen Douane en Toeslagen meer ruimte voor eigen prioriteiten met behoud van de samenhang en een gezonde en zakelijke relatie met CAP, IV en KI&S, die zich, zoals de titel van dit haalbaarheidsonderzoek ook stelt, ontwikkelt "van Verweven naar Verbonden".

2 Aanleiding

Op 11 januari 2020 verstuurde toenmalig minister van Financiën Wopke Hoekstra de brief 'Versterking besturing Belastingdienst[1]' naar de Tweede Kamer. Deze brief kondigt op vier gebieden interventies aan. Eén daarvan is 'het versterken van de ambtelijke aansturing Belastingen, Toeslagen en Douane'. Als reden voor deze interventies noemt de brief de hardnekkigheid waarmee problemen zich binnen de uitvoeringsdienst manifesteren. Ondanks het inzetten van verschillende trajecten blijven onder andere de mogelijkheden om nieuw beleid te implementeren afnemen, blijft de staat van ICT een zorg en blijft het risico aanwezig dat er te weinig capaciteit is voor vernieuwing van dienstverlening. Bij de uitwerking van de interventie 'versterking van de ambtelijke aansturing' staat in de Kamerbrief:

"Ik heb, mede op basis daarvan, besloten de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten vanuit de Belastingdienst om deze als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën. Douane en Toeslagen worden dan niet meer via de Belastingdienst aangestuurd, maar fungeren als zelfstandige entiteiten. Deze keuze is nodig om doelgerichter aan de slag te gaan met de uitvoeringsopgaven van Belastingen, Toeslagen en de Douane. (…) De drie DG's krijgen samen ook de opdracht de ontvlechting op verantwoorde wijze ter hand te nemen en de organisatorische consequenties uit te werken."

Op 21 januari wordt bij behandeling van bovengenoemde Kamerbrief de motie[2] voor het uitvoeren van een haalbaarheidstoets aangenomen. De motie vraagt aandacht voor de risico's van de splitsing met name tussen Toeslagen en Belastingdienst door 1) diepgaande verwevenheid van processen en ICT-applicaties bij inning en uitdelen en 2) de huidige staat van de dienst. De haalbaarheidstoets moet consequenties, uitvoeringsrisico's en meerwaarde beschrijven.

Na de behandeling in de Tweede Kamer start de 'ontvlechting'. Er wordt hierbij gekozen voor een incrementele aanpak. Het programma 'Continuïteit en Ontvlechting' (CO) voert de ontvlechting uit en beoordeelt per fase de haalbaarheid. In de eerste fase (in de loop van 2020) krijgen Toeslagen en Douane een eigen directeur-generaal. In de tweede fase zorgt het programma dat de DG's leidinggeven aan hun eigen medewerkers (ongeveer 1500 fte voor Toeslagen, 5500 fte voor Douane). In de derde fase wordt gekeken naar de onderdelen Centrale Administratieve Processen (CAP), Informatie Voorziening (IV) en Klantinteractie en -Service (KI&S).

De onderdelen CAP (circa 3500 fte), IV (circa 3250 fte) en KI&S (circa 1900 fte) leveren diensten aan zowel Douane, Toeslagen als Belastingdienst die van groot belang zijn. De in totaal ongeveer 10.000 medewerkers zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de BelastingTelefoon (voor Toeslagen en Belastingdienst), de brieven die uitgestuurd worden, verwerking van betalingen en inning, de portalen waarin burgers en bedrijven aangifte doen, websites, social media kanalen en alle IT systemen waarmee de werkzaamheden van medewerkers worden

[1] Kamerbrief versterken besturing Belastingdienst, kamerstuk van 11-01-2020
[2] MOTIE VAN HET LID BRUINS C.S. Kamerstuk 31 066, nr. 584 gepubliceerd op 22-01-2020 12:02

ondersteund. In de bijlage met kerngegevens staat meer informatie over de werkzaamheden en omvang van CAP, IV en KI&S.

De risico's die de motie van het lid Bruins noemt spelen het sterkst bij het ontvlechten van CAP, IV en KI&S. Dus in de derde fase van de ontvlechting. Processen en systemen zijn sterk vervlochten (met name van Toeslagen en Belastingdienst) doordat er in het verleden is gestuurd op een zo efficiënt mogelijke (en daarmee vaak zo generiek mogelijke) uitvoering voor alle verschillende doelgroepen en ketens. Daarom is vanuit het programma CO een externe partij gevraagd om een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren naar de haalbaarheid (in termen van meerwaarde, consequenties en risico's) van de ontvlechting van CAP, IV en KI&S.

3 Probleemstelling en reikwijdte

'De ontvlechting is al afgerond', 'het is niet de vraag of ontvlechten haalbaar is, we zijn al ontvlochten' en 'haalbaarheid gaat niet enkel over of het kan, maar ook of het zin heeft'. Het zijn enkele quotes uit momenten in dit onderzoek waaruit blijkt dat met zowel het begrip 'ontvlechten' als het begrip 'haalbaarheid' niet door iedereen hetzelfde wordt bedoeld. Daarom besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de focus van dit onderzoek en de betekenis van het begrip 'ontvlechting'. Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens het begrip 'haalbaarheid' en de aanpak die voor het uitvoeren van het onderzoek gevolgd is.

3.1 Focus van dit onderzoek

Het inrichten van twee nieuwe zelfstandige DG's is twee jaar onderweg. In die twee jaar is gewerkt met 'samenwerkingsafspraken' tussen Douane en Toeslagen en CAP, IV en KI&S. Hierin is afgesproken welke diensten geleverd worden aan Douane en Toeslagen en op welke manier. De afspraken zijn gericht op continuïteit en niet geschikt (en ook nooit bedoeld) voor de langere termijn. In de afgelopen twee jaar is zichtbaar geworden dat veel processen op deze manier goed lopen. Tegelijkertijd zijn er ook knelpunten naar boven gekomen als gevolg van de nieuwe positie van Douane en Toeslagen die in de inrichting en aansturing van CAP, IV en KI&S nog niet volledig is geëffectueerd.

In de huidige (derde) fase van de ontvlechting moet besloten worden hoe structureel omgegaan wordt met de diensten die geleverd worden door CAP, IV en KI&S. Daar richt dit onderzoek zich op. Onder ontvlechting wordt in dit onderzoek daarom verstaan: *"de wijze waarop de diensten die nu door CAP, IV en KI&S geleverd worden optimaal ingezet worden ten behoeve van de uitvoeringsopgaven van de 3 zelfstandige DG's".* Verderop in dit rapport wordt zichtbaar dat dit kan betekenen dat (delen van) processen naar Douane en Toeslagen verschuiven. Dit is de meest letterlijke vorm van ontvlechting. Het kan daarnaast ook betekenen dat diensten door andere aansturing optimaal ingezet worden. De zogenaamde besturingsvariant.

3.2 Uitgangspunten

In het plan van aanpak van de onderzoeksopdracht naar het ontvlechten van CAP, IV en KI&S staat een aantal uitgangspunten:

- Ontvlechten waar dit noodzakelijk is voor het realiseren van de eigen opgave van de drie DG's en waar dit mogelijk is.
- Werken vanuit de opdracht en de inhoud; denken vanuit het doel en de doelgroepen[3]
- Doen dat wat nodig is om burgers en bedrijven beter te bedienen
- Doelmatigheid in het oog houden. Onder meer in het afwegen van het behoud van gezamenlijkheid en schaalvoordelen versus de voordelen voor burgers en bedrijven
- DG's krijgen de ruimte om naar eigen wens en noodzaak keuzes te maken in de af te nemen diensten

[3] Waarbij de doelgroepen en de doelstellingen van Douane, Toeslagen en Belastingdienst uiteenlopen en er dus eigen behoeften zijn op het gebied van klantinteractie, administratieve processen en uiteraard ICT

- Het tempo kan verschillen per uitvoerend DG voor CAP, IV en KI&S

3.3 Onderzoeksvragen

Vanuit het programma C&O zijn de volgende zes onderzoeksvragen geformuleerd:

a. Wat zijn per betrokken Directoraat (Douane, Toeslagen en Belastingdienst) vanuit het eigen toekomstperspectief de processen waarvoor ontvlechting wordt overwogen en welk alternatief is daarbij eventueel voorhanden?
b. Welke aanpassing/ verbetering wordt daarmee beoogd (het effect op dienstverlening aan burgers en bedrijven)?
c. Wat is per proces de haalbaarheid van zowel ontvlechting als van het eventueel omschreven alternatief?
d. Wat is een passend (besturings-)model in de relatie Opdrachtgever-Opdrachtnemer tussen de drie Directoraten en CAP/ KI&S/ IV?
e. Welke financiële relatie en bijbehorende randvoorwaarden passen bij de dienstverlening tussen genoemde onderdelen?
f. Op welke wijze kan de dienstverlening het beste in Overeenkomsten worden vastgelegd?

3.4 Reikwijdte

Hierbij is in de opdracht en eerdere stukken de volgende reikwijdte bepaald:

- Het onderzoek moet een bijdrage leveren aan besluitvorming over de manier waarop de diensten die CAP, IV en KI&S leveren optimaal ingezet worden ten behoeve van de uitvoeringsopgaven van de 3 zelfstandige DG's.
- Niet bij alle processen die onderzocht worden hoeft een verschuiving van (delen van) processen naar Douane en/of Toeslagen de oplossing te zijn.[4]
- De processen rondom generieke voorzieningen, de IV-infrastructuur, de datacenters van IV en de massale processen worden niet verschoven naar Toeslagen/ en of Douane[5].
- Het externe onderzoek is realiseerbaar in ongeveer drie maanden.
- In het onderzoek worden de consequenties voor CAP, IV en KI&S duidelijk meegenomen
- De uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) is geen onderdeel van de vraag naar specifieke processen[6]. Op alle plekken waar Toeslagen wordt genoemd is dit exclusief UHT. Daarbij kan op onderdelen wel geleerd worden van de manier waarop UHT bijvoorbeeld met KI&S samenwerkt.

[4] 'verschuiven van processen' wordt ook wel aangeduid met 'hiërarchisch ontvlechten' in stukken over de ontvlechting
[5] Uit verslag heisessie stuurgroep Continuïteit en Ontvlechting. Onder massale processen valt onder andere het printen en versturen van brieven in grote aantallen en het uitvoeren van betaling en inning.
[6] UHT wordt niet genoemd in vragen naar mogelijk te ontvlechten processen en in het toekomstperspectief van Toeslagen. Dit komt voort uit het door Toeslagen zien van UHT als een tijdelijke specifieke opdracht naast de continue Toeslagen processen.

4 Onderzoeksaanpak

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gekozen voor onderstaande stappen. Die zijn terug te zien in de hoofdstukstructuur van dit rapport:

- Het bestuderen van de toekomstperspectieven (H5). Doel: bepalen welke processen van belang zijn en waarvoor ontvlechting wordt overwogen. Hiervoor zijn o.a. gesprekken gevoerd met bestuurders van Douane, Toeslagen, CAP, IV en KI&S.
- Het beschrijven van de knelpunten in de processen die hiervoor van belang zijn (H6) en bepalen van de meest passende oplossingsrichting voor de knelpunten (H7). De knelpunten zijn opgehaald middels werksessies. Hier hebben circa 80 mensen vanuit Douane, Toeslagen, CAP, IV en KI&S aan deelgenomen.
- De haalbaarheid van de verschuiving van processen beschrijven waarvoor dit de best passende oplossingsrichting lijkt (H8). De input hiervoor is opgehaald middels inputformulieren waarin CAP, IV en KI&S op alle criteria waarmee 'haalbaarheid' is geoperationaliseerd data konden verzamelen en aanleveren. De data is in twee online werksessies van een dagdeel uitgebreid besproken. Daarna is de mogelijkheid gegeven waar nodig aan te vullen.
- Een passend besturingsmodel beschrijven voor de processen waarbij dat de best passende oplossingsrichting lijkt (H9). De hoofdlijnen van dit model zijn besproken met de bestuurders van Douane, Toeslagen, CAP, IV en KI&S.
- In het verlengde daarvan beschrijft het onderzoek de financiële relatie die nodig is (H10). Hiervoor zijn verschillende gesprekken gevoerd met specialisten vanuit CenF.
- In het laatste hoofdstuk worden de verschillende onderdelen bijeen gebracht als samenvattende conclusies en aanbevelingen (H11).

4.1 Redeneren vanuit knelpunten

In de stappen die in dit onderzoek zijn gezet vormt redeneren vanuit de knelpunten die in de huidige situatie worden ervaren een belangrijk onderdeel. Doel hiervan is scherp voor ogen houden welk probleem we oplossen en dat aanpassen niet nodig is als er geen problemen zijn. Daar is voor gekozen omdat er inmiddels twee jaar ervaring is opgedaan met het werken vanuit drie zelfstandige DG's. In deze twee jaar is ervaren wat nodig is voor Douane en Toeslagen om zich te richten op hun uitvoeringsopgaven en hun doelgroepen. In veel processen waarmee CAP, IV en KI&S diensten leveren aan Douane en Toeslagen loopt dit goed. Ook dat is belangrijk om te melden. Op een aantal onderdelen wordt echter ervaren dat de huidige situatie onvoldoende past bij de nieuwe verhouding die is ontstaan. Douane en Toeslagen nemen niet langer diensten af als directie binnen dezelfde organisatie, maar zijn als zelfstandig DG nu opdrachtgever richting CAP, IV en KI&S. Het onderzoek beschrijft welke oplossingsrichtingen daarbij mogelijk en passend zijn.

4.2 Toetsen van haalbaarheid

Dit haalbaarheidsonderzoek beschrijft twee oplossingsrichtingen voor knelpunten: het verschuiven van processen en (op hoofdlijnen) een passend besturingsmodel en de financiële relatie. Enkel van de eerstgenoemde oplossingsrichting, het verschuiven van processen wordt

de haalbaarheid beschreven. Voor het beschrijven van de haalbaarheid van het besturingsmodel en de financiële relatie moet dit eerst verder worden uitgewerkt en dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Bij het beschrijven van haalbaarheid van het verschuiven van proces wordt geredeneerd vanuit de oorspronkelijke vraag uit de motie Bruins. Deze vraag komt voort uit zorgen over de consequenties van ontvlechting voor de kwaliteit en continuïteit van de uitvoeringsopgaven van Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Daarbij werd beoogd haalbaarheid te toetsen door te kijken naar meerwaarde, consequenties en risico's.

4.3 Kijken naar meerwaarde

De vraag naar meerwaarde is belangrijk in dit onderzoek. Onderzoeksvraag b is: Welke aanpassing/ verbetering wordt daarmee beoogd (het effect op dienstverlening aan burgers en bedrijven)? Tijdens het onderzoek is daarbij door de Stuurgroep aangegeven dat de term 'dienstverlening' te smal is en er gekeken moet worden naar 'uitvoeringsopgave' in bredere zin. Ook in onderzoeksvraag c (wat is per proces de haalbaarheid) zit de vraag naar meerwaarde. In de motie Bruins wordt haalbaarheid zoals genoemd namelijk gedefinieerd als 'meerwaarde, consequenties en risico's).

Dit haalbaarheidsonderzoek focust zich op de 'meerwaarde voor de uitvoeringsopgaven van Belastingdienst, Douane en Toeslagen'. Denk hierbij aan de mogelijkheden voor het realiseren van hun maatschappelijke doelen en uitvoeringsopgaven. Waar mogelijk beschrijft het daarbij ook de merkbare meerwaarde die dit burgers en bedrijven oplevert. Hierbij redeneert dit onderzoek vanuit de initiële bedoeling achter de ontvlechting: Douane en Toeslagen in staat stellen zich te richten op hun eigen uitvoeringsopgave en doelgroep. Hierbij is de richting ingezet om dichtbij de doelgroep te organiseren met de veronderstelling dat hiermee 1) beter zichtbaar wordt wat goed is voor burgers en bedrijven en 2) de organisatie met deze wijze van organiseren beter in staat is zich daarop aan te passen. Ook als dat nu nog niet op alle punten onderbouwd kan worden.

4.4 Betrokkenheid DOR

De departementale ondernemingsraad (DOR) is middels een werkgroep bij het onderzoek betrokken. Naast een gesprek met de onderzoekers over het onderzoek in het algemeen en de gezichtspunten die de DOR van belang acht zijn regelmatig bijeenkomsten geweest om de bevindingen in het onderzoek en de voortgang te bespreken. Dit in de rol van begeleidingsgroep.

In de bijeenkomsten kwam naar voren dat de DOR belang hecht aan aandacht voor het effect van het "verbreden van de flessenhals" op niveau van de DG (van één naar drie Directeuren Generaal). Met 'flessenhals' wordt gerefereerd aan de span of control die reden was voor ontvlechting. Op het moment dat er bestuurlijke versterking plaatsvindt kan dit de indruk wekken dat ook de uitvoeringscapaciteit toeneemt. De drie DG's moeten echter nog steeds gebruik maken van dezelfde capaciteit bij CAP, IV en KI&S. Op het moment dat hierin niet op het juiste niveau scherpe prioriteringskeuzes worden gemaakt komen medewerkers die voor verschillende DG's taken uitvoeren onder druk te staan. Alle partijen verwachten dan bediend te worden terwijl dat op onderdelen niet mogelijk is. De DOR pleit er daarom voor om te zorgen

dat de bestuurlijke verhoudingen zo ingericht worden dat de medewerkers op de werkvloer eenduidig taken en prioriteiten krijgen.

Verder heeft de DOR aangegeven dat de arbeidsmarkt op moment krap is en dat het in deze situatie extra aandacht vraagt op welke manier we medewerkers een werkplek bieden waar ze zich kunnen blijven ontwikkelen. Hierin is duidelijkheid belangrijk.
Ten slotte heeft de DOR de oproep gedaan om bij het mogelijk anders organiseren van bestuurlijke verhoudingen ook oog te hebben voor de borging van de rol van de medezeggenschap.

5 Toekomstperspectieven

In de toekomstvisies kijken Douane, Toeslagen en de drie doelgroepdirecties Particulieren, MKB en Grote Ondernemingen vooruit naar de ontwikkeling van hun uitvoeringsopgave en interne en externe factoren die van invloed zijn op de uitvoering daarvan. In dit licht beschrijven ze wat van belang is in de diensten die CAP, IV en KI&S nu aan hen leveren.

5.1 Toekomstperspectief Douane

De Douane is de handhavingsdienst die het EU buitengrensoverschrijdende goederenverkeer controleert. De Douane zorgt ook voor de heffing en inning van binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen en de handhaving op dit terrein. De Douane ziet erop toe dat het goederenverkeer volgens de regels verloopt én dat het grensoverschrijdend goederenverkeer wordt gefaciliteerd. Kenmerkend is bovendien dat hier Europese en nationale wet- en regelgeving aan ten grondslag ligt. De dienst werkt hiervoor nationaal en internationaal samen met andere handhavingsdiensten en het bedrijfsleven.

De opdracht voor Douane is:

- Afdracht; zorgen dat belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn. De Douane zorgt voor de heffing en inning van binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen en de handhaving op dit terrein.
- Beschermen; de samenleving zo goed mogelijk beschermen tegen onveilige en ongewenste goederen. Douane is de handhavingsdienst die het EU buitengrensoverschrijdende goederenverkeer controleert.
- Concurrentiepositie; bijdragen aan het versterken van de concurrentiepositie van de Europese Unie. De Douane ziet erop toe dat het goederenverkeer volgens de regels verloopt én dat het grensoverschrijdend goederenverkeer wordt gefaciliteerd.

Dienstverlening CAP aan Douane

Belangrijke diensten die CAP levert aan Douane zijn (zonder hiermee compleet te zijn):

- CAP levert diensten rondom ‘het inwinnen, verstrekken en beschikbaar stellen van gegevens’. Denk bijvoorbeeld aan het inwinnen van gegevens uit nationale basisadministraties en het verrijken hiervan zodat de gegevens bruikbaar zijn en zorgen dat Douane gegevens kan gebruiken uit de processen van Belastingdienst.
- CAP zorgt dat Douane gegevens kan gebruiken uit de processen van Belastingdienst.
- Douane heeft een eigen inningsproces. Voor de financiële verantwoording sluit Douane zelf aan op de grootboekadministratie van Belastingdienst/ SSO F&MI. CAP levert alleen diensten voor inkomend en uitgaand betalingsverkeer en het betaalbaar laten stellen van afdrachten aan derden
- Andersom levert Douane informatie m.b.t wisselkoersen aan de Belastingdienst.

Douane streeft ernaar om in 2025 een data gedreven organisatie te zijn die beslissingen neemt op basis van volledige, juiste en tijdige informatie. Douane wil ‘slim handhaven’ op basis van data gedreven risicobeheer. Daarin moet Douane aansluiten bij de Europese wet- en regelgeving en de context waarin Douane opereert. Denk hierbij aan het verplichte gebruikt van

Europese datamodellen en Europese basisregistraties voor tarieven, referentiegegevens, en klant- en vergunning-gegevens. Ook het 24/7 werken met actuele data maakt hier onderdeel vanuit.

Dienstverlening IV aan Douane

Belangrijke diensten die IV levert aan Douane zijn (zonder hiermee compleet te zijn):

- Met 'IBS Douane[7]' levert IV ontwikkelcapaciteit aan Douane. IBS Douane bestaat uit zo'n 180 medewerkers die werken bij IV en specifiek voor Douane ontwerpen, ontwikkelen, testen, beschikbaar stellen en beheren. IV verzorgt zaken als werving en selectie en opleidingen. Bovendien maken de medewerkers gebruik van de ontwikkelstraten en infrastructuur van IV.
- Er worden binnen IV verschillende 'generieke voorzieningen' ontwikkeld. Dat zijn voorzieningen (bijvoorbeeld 'toegangsmanagement' of voorzieningen rondom informatiebeveiliging) die door verschillende onderdelen van Belastingdienst gebruikt kunnen worden. IV levert een beperkt aantal van deze voorzieningen ook voor Douane.
- IV levert de voorzieningen voor de werkplekken van medewerkers van Douane.
- Daarnaast levert IV infrastructuur diensten en datacenter diensten.[8]
- Douane neemt ook diensten af van ketens binnen Belastingdienst zoals Gegevens en Analytics. IV levert diensten aan deze ketens binnen de Belastingdienst die vanuit de ketens ook voor Douane worden ingezet.

Voor het waarborgen van de continuïteit en ontwikkeling van de uitvoering van de Douane – en daarmee ook van de logistieke processen van het bedrijfsleven - is een robuuste informatievoorziening noodzakelijk. Dat betekent: applicaties worden onderhouden en beheerd op basis van courante technologie, zijn 24/7 beschikbaar voor bedrijven en kunnen de groeiende volumes aan.

Inspelen op de ontwikkelingen in de internationale omgeving vergt veel van het aanpassingsvermogen van de organisatie en de medewerkers van Douane en wijkt af van het perspectief van de Belastingdienst en Toeslagen. Dit heeft onder andere te maken met de Europese context waarin Douane werkt. Douane wil op inhoud, tempo en manier en mate van automatisering eigen afwegingen maken om te voldoen aan (Europese) kaders. Daarbij is het voor Douane van belang te werken met één aanbodorganisatie. Op dit moment neemt Douane diensten direct van IV af en diensten van ketens binnen Belastingdienst die worden geleverd door IV. Het is niet werkbaar als er op verschillende plekken afspraken gemaakt moeten worden over de leveren van IV diensten.

Dienstverlening KI&S aan Douane

Belangrijke diensten die KI&S levert aan Douane zijn (zonder hiermee compleet te zijn):

---

[7] IBS Douane vormt samen met organisatieonderdelen binnen de Douane (Informatiemanagement en Douane Centrale Processen) de IV-keten van de Douane. Hier is sprake van nauwe samenwerking.
[8] Zoals genoemd is voorafgaand aan dit onderzoek vastgesteld dat processen rondom het leveren van de infrastructuur, generieke voorzieningen en werkplekken niet in aanmerking komen voor de 'verschuiving'. Ze staan hierboven genoemd om een beeld te geven van wat IV voor Douane doet.

- Het beheer van de website douane.nl. KI&S voert bijvoorbeeld de (eind)redactie op teksten op de website en op documenten en is daarnaast verantwoordelijk voor het technisch beheer en de ontwikkeling hiervan. Hiervoor maakt KI&S gebruik van diensten van IV.
- Webcare, contentcreatie en monitoring en analyse van social media. Dat betekent onder andere dat vragen worden beantwoord, berichten op verschillende kanalen worden geplaatst en KI&S kijkt wat er op social media rondom Douane wordt gezegd.
- Over alle kanalen van Douane voert KI&S momenteel de ketenregie. Dat betekent dat wordt gekeken welke kanalen ingezet worden op welk moment en op welke manier.
- Functioneel (technisch) beheer DouaneTelefoon (wordt al een aantal jaar afgebouwd)
- Datalevering voor klachtenrapportages
- Ontwikkeling en beheer van brochures, brieven[9], handboeken en formulieren.

Met dienstverlening maakt Douane het burgers en bedrijven zo makkelijk mogelijk om aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten uit te oefenen. Dit betekent dat Douane duidelijke informatie verstrekt en processen zo dienstverlenend mogelijk inricht, zodat zaken in één keer goed gaan en fouten maken wordt voorkomen. Douane ontwerpt haar dienstverlening vanuit de belevingswereld van burgers en bedrijven, zodat deze zoveel mogelijk op een passende manier worden ondersteund om het goede te doen. Waar mogelijk communiceert en treedt Douane op als één overheid.

De doelgroepen van Douane onderscheiden zich van de doelgroepen van Belastingdienst en Toeslagen. Een belangrijk kenmerk is de noodzaak 24/7 diensten te draaien. Douane wil recht doen aan het bijzondere karakter van de doelgroepen en context. In de toekomst moet de interactiestrategie van Douane richting geven aan de manier waarop Douane producten en diensten aanbiedt aan bedrijven, burgers en andere handhavingsdiensten. Daarbij wil Douane eigenaarschap van en volledige zeggenschap over het beleid, de inrichting en inzet van alle dienstverlenings-, interactie- en communicatiekanalen. Redenen hiervoor zijn:

- Samenhang organiseren tussen de dienstverleningsprocessen en de inzet van de interactiekanalen.
- Eigen afwegingen maken op inhoud, vorm en tempo van dienstverlening en interactie
- Een wendbare en flexibele inrichting realiseren waarmee in korte tijd op relevante ontwikkelingen wordt ingespeeld.
- Zelf vanuit de eigen visie een dienstverlenings- en interactiestrategie opstellen

5.2 Toekomstperspectief Toeslagen

Het toekomstperspectief van Toeslagen start met de burgerbehoefte waar de dienst voor staat opgesteld: de kosten kunnen betalen van de zorgverzekering, de zorg voor kinderen en ruimte om te wonen. De missie van Toeslagen is daarom: Toeslagen maakt vitale voorzieningen voor iedereen betaalbaar. Daarvoor heeft de uitvoeringsdienst drie burgerbeloften geformuleerd:

1 Wij staan voor u klaar

[9] Het gaat hier om de kennisintensieve brieven en niet om de massale brieven waar geen medewerker meer aan te pas komt. Die laatste categorie wordt door CAP gemaakt en beheerd.

2 U weet waar u aan toe bent
3 U krijgt waar u recht op heeft

De vier strategische doelen van Toeslagen zijn:

1 Verbetering en vernieuwing dienstverlening: de dienstverlening richten op het maximaliseren van toekenningszekerheid, het hanteren van de menselijke maat en passende en adequate handhaving. Toeslagen ontzorgt zoveel mogelijk, zodat burgers zo min mogelijk hoeven te doen voor hun passende toeslag.
2 Herstel van vertrouwen: Toeslagen werkt blijvend aan herstel en behoud van vertrouwen van burgers, opdrachtgevers en medewerkers als basis. Met meer vertrouwen krijgen we samen meer gedaan.
3 Aanpassing organisatie aan de maatschappelijke opgave: de organisatie en alle medewerkers moeten toegerust zijn op de opgave, door te investeren in de organisatie en de medewerkers. De uitvoeringsorganisatie gaat Toeslagen blijvend aanpassen en in vorm houden voor de missie en maatschappelijke opgave.
4 Borgen uitvoerbaarheid; Toeslagen houdt de uitvoering gezond, zodat burgers er geen hinder van ondervinden en DG Toeslagen in staat is de missie te vervullen. Dat vraagt om een proactieve en robuuste organisatie die zaken doet met opdrachtgevers, eigenaar en mede uitvoerders.

Dienstverlening CAP aan Toeslagen

Belangrijke diensten die CAP levert aan Toeslagen zijn (zonder hiermee compleet te zijn):

- CAP levert diensten rondom ‘het inwinnen, verstrekken en beschikbaar stellen van gegevens’. Denk bijvoorbeeld aan het inwinnen van gegevens uit basisadministraties en het verrijken hiervan zodat de gegevens bruikbaar zijn en zorgen dat Toeslagen gegevens kan gebruiken uit de processen van Belastingdienst.
- CAP levert samen met IV een dataplatform waar gegevens op beschikbaar zijn die onder andere gebruikt kunnen worden voor analyses.
- CAP voert de betaling, inning en terugvordering uit voor Toeslagen. Er wordt zoals eerder genoemd in dit onderzoek niet gekeken naar het verplaatsen van (delen van) deze processen.
- Ten slotte levert CAP diensten rondom het versturen van ‘systeembrieven’. Geautomatiseerde brieven die in grote oplagen verstuurd worden. Hiervoor wordt onder andere de printstraat van CAP ingezet.[10]
- Andersom levert Toeslagen ook gegevens die nodig zijn voor processen binnen Belastingdienst.

Het is voor Toeslagen belangrijk om een meer integraal klantbeeld op te bouwen. Denk hiervoor bijvoorbeeld aan een overzicht van openstaande vorderingen per burger. Op die manier kunnen de burgerbeloften waargemaakt worden. Hierbij speelt eigenaarschap van gegevens een belangrijke rol. Toeslagen wil dat helder is van welke gegevens ze eigenaar zijn om grip te hebben op het gebruik ervan in zowel analyses als het primaire proces. Ook de manier waarop

[10] Ook hiervoor geldt dat het verschuiven van (delen van) deze processen buiten de reikwijdte van dit onderzoek zijn geplaatst.

en snelheid waarmee (nieuwe) gegevens 'ontsloten' worden en gebruikt kunnen worden door Toeslagen is cruciaal voor goede dienstverlening aan burgers.

De massale processen waarmee betaling, inning en terugvordering worden uitgevoerd spelen een cruciale rol in de dienstverlening van Toeslagen aan burgers. Richting de toekomst wil Toeslagen een sociaal invorderingsbeleid voeren, passend bij de opgave en doelgroep. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan terughoudende inzet van deurwaarders. Daarnaast is maatwerk en differentiatie in diensten van belang. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om afwijkende betalingsregelingen of coulance af te spreken met burgers of de mogelijkheid om meer dan eens keer per maand uit te betalen.

Voor het versturen van geautomatiseerde brieven geldt: Toeslagen wil, in het verlengde van de dienstverlening van KI&S die hier ook een rol in speelt, goed bij de doelgroep passende communicatie borgen en herkenbaar zijn voor burgers.

Dienstverlening IV aan Toeslagen

Belangrijke diensten die IV levert aan Toeslagen zijn (zonder hiermee compleet te zijn):

- IV levert voorzieningen die nodig zijn voor het werk dat Toeslagen uitvoert en de interactie die Toeslagen heeft met burgers. Soms levert IV deze diensten direct aan Toeslagen, soms via of in combinatie met diensten die CAP en KI&S leveren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de website Toeslagen.nl waar KI&S een belangrijke rol in speelt of het dataplatform waar CAP in de levering een belangrijke rol speelt.
- IBS Toeslagen is ondergebracht bij de IV organisatie. Hier werken zo'n 180 medewerkers die specifiek voor Toeslagen ontwerpen, ontwikkelen, testen, beschikbaar stellen en beheren. IV verzorgt hiervoor zaken als werving en selectie en opleidingen. Bovendien maken de medewerkers gebruik van de ontwikkelstraat en infrastructuur van IV. Met IBS levert IV ontwikkelcapaciteit aan Toeslagen.
- Er worden binnen IV verschillende 'generieke voorzieningen' ontwikkeld. Dat zijn voorzieningen (bijvoorbeeld 'toegangsmanagement') die door verschillende onderdelen van Belastingdienst gebruikt kunnen worden. IV levert een aantal van deze voorzieningen ook voor Toeslagen.
- IV levert de voorzieningen voor de werkplekken van medewerkers van Toeslagen.
- Daarnaast levert IV infrastructuur diensten en datacenter diensten.[11]

Zowel het verbeteren van de dienstverlening van Toeslagen (het eerste strategische doel) als het borgen van uitvoerbaarheid (tweede strategische doel) vraagt veel van de IV diensten. Hiervoor is een grote hoeveelheid ontwikkelcapaciteit nodig. Daarnaast zijn de IV diensten ook indirect van groot belang voor bijvoorbeeld het ontsluiten en gebruiken van gegevens waarmee medewerkers burgers zo goed mogelijk kunnen helpen. Zonder passende IV diensten kan Toeslagen niet verder ontwikkelen[12].

[11] Er wordt zoals genoemd in dit onderzoek niet gekeken naar het verschuiven van (delen van) deze processen.
[12] Dit geldt evenzo voor doelgroepdirecties binnen Belastingdienst en maakt onderdeel uit van de verdeling van (schaarse) middelen.

Dienstverlening KI&S aan Toeslagen

Belangrijke diensten die KI&S levert aan Toeslagen zijn (zonder hiermee compleet te zijn):

- Inbound en Outbound Telefonie. Vanuit de BelastingTelefoon worden telefonische vragen over toeslagen beantwoord en wordt een deel van de doelgroep die mogelijk hulp kan gebruiken bij het aanvragen van toeslagen pro-actief benadert. Om dit mogelijk te maken worden ook taken als forecast, planning, opleidingen en meer uitgevoerd.
- Het beheer van de website Toeslagen.nl en het portaal mijntoeslagen.nl. KI&S voert bijvoorbeeld de (eind)redactie op teksten op de website en op documenten. KI&S is daarnaast ook verantwoordelijk voor het technisch beheer en de ontwikkeling hiervan. Hiervoor maakt KI&S gebruik van diensten van IV.
- Webcare, contentcreatie en monitoring en analyse van social media. Dat betekent onder andere dat vragen worden beantwoord, berichten op verschillende kanalen worden geplaatst en KI&S kijkt wat er op social media rondom Toeslagen wordt gezegd.
- Over alle kanalen van Toeslagen voert KI&S momenteel de ketenregie. Dat betekent dat wordt gekeken welke kanalen ingezet worden op welk moment en op welke manier.
- Ontwikkeling en beheer van brochures, brieven, handboeken, en formulieren.

Wat betekent de visie van Toeslagen voor de diensten die nu geleverd worden door KI&S? Toeslagen bevindt zich in het sociale domein. Het heeft een andere functie dan Belastingdienst. Daarvoor kiest Toeslagen voor een andere benadering en andere vorm van ondersteuning van burgers. De dienst wil dat dit duidelijk is voor burgers. Het vertrouwen in de dienst moet hersteld worden en mensen moeten geen schroom voelen om contact op te nemen en hulp te vragen. Doelstelling die daaraan ten grondslag ligt is verbetering van de dienstverlening voor alle toeslaggerechtigden met specifieke aandacht voor de meest kwetsbare groepen (8% volgens rapport Motivaction). Dat maakt dat de onderwerpen identiteit, bereikbaarheid en pro-actieve benadering van de doelgroep belangrijk zijn.

5.3 Toekomstperspectief doelgroepdirecties Belastingdienst

Naast de diensten die worden geleverd aan Douane en Toeslagen, leveren CAP, IV en KI&S essentiële diensten voor de zogenaamde ‘doelgroepdirecties’ binnen Belastingdienst. Dit zijn de directies Grote ondernemingen, MKB en Particulieren. Onderstaande komt uit een notitie waarin de contouren zijn geschetst van de visie van de doelgroepdirecties op de toekomst van CAP, IV en KI&S. Deze visie is op dit moment niet verder uitgewerkt en heeft daarmee geen definitieve of officiële status. Er is gevraagd dit perspectief wel op te nemen in het onderzoek om niet uit het oog te verliezen dat CAP, IV en KI&S niet enkel voor Douane en Toeslagen staan opgesteld.

CAP, IV en KI&S voeren met name geïntegreerde processen uit voor Toeslagen, Douane en de doelgroepdirecties. Verreweg het grootste aandeel daarvan (kijkend naar volume, budgetten en capaciteit in fte) voeren CAP, IV en KI&S uit voor belastingplichtigen.

Het toekomstperspectief van de doelgroepdirecties sluit aan bij de meerjarenvisie van de Belastingdienst die wel officieel is vastgesteld. Hierin worden vier strategische prioriteiten benoemd:

1 Snelle, betrouwbare en zorgvuldige behandeling

2 Deskundige en persoonlijke ondersteuning
3 Effectief toezicht- en fraudebestrijding
4 Wendbare en toekomstbestendige organisatie

Onderliggend aan de keuze voor deze strategische prioriteiten is het “van buiten naar binnen-perspectief”. Daarin is belangrijk dat burgers verschillend behandeld kunnen worden. Het grootste deel van de uitvoering van processen vindt plaats met behulp van generieke (massale) processen. Die moeten zo generiek mogelijk worden ingericht en uitgevoerd door CAP, IV en KI&S. Daarnaast willen doelgroepdirecties binnen processen die ze zelf uitvoeren investeren in maatwerkoplossingen voor burgers waarbij generieke processen niet blijken te passen.

Het is voor de doelgroepdirecties belangrijk voor de continuïteit dat CAP, IV en KI&S de generieke (massale) processen voor de belastingen-ketens blijven uitvoeren. Reden hiervoor is het geïntegreerde karakter van de processen en de specialisatie voordelen. Daarbij moeten er wel eisen gesteld kunnen worden aan deze processen.

6 Knelpunten

Vanuit de Toekomstperspectieven zijn negen processen bij CAP, IV en KI&S geïdentificeerd die van strategisch belang zijn en waarvoor 'ontvlechting wordt overwogen'. Hiermee wordt het antwoord gegeven op onderzoeksvraag A. De negen processen zijn:

1 Het ontwikkelen kanalenstrategie en voeren kanaalregie
2 Redactie, beheer en ontwikkeling websites, portalen, documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement)
3 Webcare, contentcreatie en monitoring social media kanalen
4 Inbound en Outbound telefonie (enkel voor Toeslagen)

5 Ontsluiten en gebruiken 'gegevens' (in zowel primair proces als ondersteunende analyses)
6 Het bouwen van systeembrieven (enkel voor Toeslagen)
7 Aangaan van betalingsregelingen (enkel voor Toeslagen)

8 Ontwikkelen software door IBS-Toeslagen en IBS-Douane
9 Ontwikkelen generieke voorzieningen en raakvlakken

Dit onderzoek kijkt naar de reden achter de overweging om deze processen te ontvlechten. Oftewel: Wat zijn de knelpunten die worden ervaren in de huidige situatie? Wat zijn de wensen die op deze processen worden geformuleerd vanuit de beschreven toekomstvisies? En wat zijn de synergievoordelen van de huidige situatie? Dit is opgehaald middels werksessies. Vanuit daar wordt in het hierop volgende hoofdstuk naar een passende oplossingsrichting gekeken. Het is belangrijk om te vermelden dat dit knelpunten zijn die door Douane en Toeslagen worden ervaren. In het volgende hoofdstuk over de passende oplossingsrichting is een onderverdeling gemaakt van de knelpunten naar onderliggende oorzaken.

6.1 Het ontwikkelen kanalenstrategie en voeren kanaalregie

In een kanaalstrategie wordt beschreven welke kanalen worden ingezet en hoe deze kanalen worden ontwikkeld. Op deze manier kan op een passende wijze interactie plaatsvinden met verschillende doelgroepen. Denk bij kanalen bijvoorbeeld aan websites, social media kanalen, telefonie, brieven, video chat e.a. Voor de ontvlechting werd er gewerkt met één overkoepelende kanaalstrategie voor Douane, Toeslagen en de doelgroepen van de Belastingdienst. Nu Douane en Toeslagen zelfstandige DG's zijn en zich sterker richten op hun eigen doelgroep werkt dat niet meer. Op dit moment stelt KI&S geen aparte kanaalstrategie op voor Douane en Toeslagen.

Op basis van de kanalenstrategie voert een kanaalregisseur kanaalregie bij specifieke communicatie uitingen. De kanaalregisseur kijkt mee bij alle verzoeken en adviseert over de optimale kanaalinzet. Hij is bij de uitvoering verantwoordelijk voor het coördineren en regisseren van de optimale inzet van de kanalen en adviseert over de (door)ontwikkeling van kanalen of middelen. Op dit moment zijn de kanaalregisseurs ondergebracht bij KI&S omdat daar de redactie, het beheer en de ontwikkeling van de kanalen plaatsvindt of aangestuurd wordt. Niet alle kanalen worden echter beheert door KI&S. Zo doet Douane bijvoorbeeld vrijwel alle werkzaamheden rondom (reguliere) brieven zelf.

Toeslagen en Douane willen zoals oorspronkelijk beoogd met de ontvlechting ‘doelgerichter aan de slag gaan met hun uitvoeringsopgave’. Onderdeel hiervan is het optimaliseren van de interactie met hun eigen doelgroepen. In dat licht worden knelpunten en wensen op de processen rondom kanaalstrategie en regie door hen ervaren.

Knelpunten en wensen vanuit Douane en Toeslagen

- KI&S voert alleen regie op kanalen die onder KI&S vallen. Dit bevat niet altijd het hele palet aan kanalen voor een bepaalde doelgroep. Kanaal en ketenregie is nu niet ingevuld voor de Douane.
- Belastingdienst, Douane en Toeslagen hebben elk hun eigen doelgroepen, maar er is nu niet voor elk van deze DG’s een kanalenstrategie ontwikkeld. Hierdoor kunnen Douane en Toeslagen nu onvoldoende lijn uitzetten in hun communicatie richting hun doelgroepen.
- Toeslagen en Douane hebben eigen beleid en voldoende mandaat nodig om de kanaleninzet af te stemmen op hun eigen doelgroep. Op dit moment lopen ze in de realisatie van communicatie soms aan tegen niet passende kaders uit de situatie van voor de ontvlechting.
- Voor de capaciteit voor de inzet (en daarmee de bereikbaarheid) op kanalen zijn Douane, Toeslagen en Belastingdienst afhankelijk van KI&S. Dit is schaarse capaciteit waarvan de manier van toekennen niet altijd past bij de huidige situatie waarin zowel Douane, Toeslagen als Belastingdienst een zelfstandig DG zijn.
- Toeslagen wil graag een snellere realisatie en inzet van nieuwe kanalen (Chat, Videobellen, App, ...). Daarin ervaart Toeslagen nu onvoldoende invloed.
- Zowel Toeslagen als Douane willen in de toekomst hun eigen kanalenstrategie opstellen. Daarbij is het nuttig te onderzoeken welke afstemming nodig is.

Synergievoordelen huidige situatie

Op dit moment is er door KI&S geen volledige kanalenstrategie voor Toeslagen en Douane opgesteld. Daardoor zijn er in de huidige situatie geen synergievoordelen.

6.2 Redactie, beheer en ontwikkeling websites, portalen documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement)

Processen rondom redactie, beheer en ontwikkeling hangen sterk samen. Hierin spelen momenteel voornamelijk CAP en KI&S een belangrijke rol. De volgende functies spelen hierin een belangrijke rol en voeren werkzaamheden uit voor zowel Belastingdienst, Douane als Toeslagen:

- Een redactie (KI&S). Bestaande uit verschillende teams
  - Redacteuren (voor het toevoegen en wijzigen van content)
  - Vakredacteuren (verantwoordelijk voor de juridische juistheid van informatie). Momenteel zijn er geen vakredacteuren voor de Douane.
  - Eindredacteuren (verantwoordelijk voor het bewaken van samenhang)
- Webtools team (KI&S). Verantwoordelijk voor technische wijzigingen en onderhoud van de websites.

- Metrics (KI&S). Verantwoordelijk voor analyses en rapportages over het gebruik van de website. Dit levert o.a. inzicht op voor de optimalisatie van de website.
- UX (KI&S). Verantwoordelijk voor de optimalisatie van de manier waarop bezoekers de website kunnen gebruiken en ervaren.
- Infra (vanuit IV onderdeel DataCenter Services). Verantwoordelijk voor het onderhouden van de infrastructuur die nodig is voor de websites.

Daarnaast worden er diensten geleverd vanuit het IV onderdeel Generieke Voorzieningen. Zij leveren onder andere het Content Management Systeem (CMS) waarmee inhoud aan de website toegevoegd kan worden en op verschillende manieren op webpagina's getoond wordt aan bezoekers. Op dit moment wordt er gebruik gemaakt van één systeem voor de website belastingdiens.nl, toeslagen.nl en douane.nl.

In de huidige situatie kom je zowel als je naar douane.nl als naar toeslagen.nl gaat op het domein belastingdienst.nl uit. In de browser zie je de url verspringen. Het doel was oorspronkelijk om alle informatie voor burgers en bedrijven aangaande Douane, Toeslagen en Belastingdienst op één plek te bundelen. Geredeneerd vanuit één organisatie. Daarbij zijn er vooral voor burgers een heel aantal onderwerpen rondom life-events (denk aan samenwonen, scheiden, etc) waarbij informatie vanuit zowel Toeslagen als Belastingdienst relevant is. Dit geldt niet op deze manier voor Douane omdat Douane juist veel interactie heeft met het bedrijfsleven.

Toeslagen en Douane redeneren (logischerwijs) in de huidige situatie vanuit hun eigen uitvoeringsopgave gericht op hun eigen doelgroep. Waar enerzijds het argument 'één overheidsloket' gebruikt kan worden, geldt anderzijds het argument 'een herkenbare identiteit, weten waar je met welke vragen terecht kunt, wat je kunt verwachten'. Hierbij is de samenhang tussen de informatie vanuit Toeslagen en Belastingdienst sterker dan vanuit Douane en Belastingdienst.

Knelpunten en wensen vanuit Douane en Toeslagen:

- Te weinig mogelijkheid voor het uitdragen van een eigen identiteit en het richten op een eigen doelgroep. Dit hangt o.a. samen met:
  - Er is geen duidelijke klantreis mogelijk. Op het moment dat je de website van Toeslagen of Douane bezoekt word je regelmatig door- en teruggestuurd naar pagina's van de belastingdienst omdat het momenteel één grote website is.
  - Er is te weinig mogelijkheid om content en *'tone of voice'* toe te spitsen op de doelgroepen van de Douane en Toeslagen. Dit heeft o.a. te maken met de huisstijlregels die worden toegepast en de manier waarop dit wordt beheerd.
  - De kaders waaraan content moet voldoen zijn opgesteld vanuit Belastingdienst perspectief en zijn niet altijd passend/ bieden te weinig ruimte voor Douane en Toeslagen.
  - Douane mist de afstemming en daarmee synergie tussen communicatie via de website en andere kanalen van Douane.
- De informatie van Metrics en UX blijft nu veelal binnen Belastingdienst en wordt niet actief gedeeld met Douane. Ook wordt dit niet planmatig ingezet om Douane.nl te verbeteren.

- De doorlooptijd voor het vernieuwen en wijzigen van content is te groot. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen van nieuwe elementen door bijvoorbeeld het webtools team. Dit heeft o.a. te maken met prioritering binnen deze teams en de invloed die Douane en Toeslagen hierop heeft.
- Onder andere de website kennisnetwerk is een communicatiemiddel met informatie vanuit Belastingdienst en Toeslagen. Zo zijn er meerdere 'gecombineerde producten'. De manier waarop de gezamenlijke verantwoordelijkheid hiervoor belegd is vraagt veel afstemming.
- Douane en Toeslagen ervaren dat ze niet tijdig betrokken worden of dat er niet gezamenlijk opgetrokken wordt bij nieuwe ontwikkelingen rondom systemen die gebruikt worden. Denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van de zoekfunctionaliteit.
- De gewenste functionaliteit is niet altijd beschikbaar door de schaarste aan ontwikkelcapaciteit. Dit levert een ander knelpunt op: doordat gewenste functionaliteit niet beschikbaar is wordt gezocht naar alternatieve oplossingen die het onderhoud en beheer complexer maken.
- Het klantsignaalmanagementproces is niet (volledig) ingericht voor alle kanalen van Douane en Toeslagen. Hierdoor worden er signalen gemist en ontbreekt de mogelijkheid tot optimalisatie vanuit deze signalen.

Synergievoordelen huidige situatie

- Het werken met een gezamenlijk kwaliteitssysteem voor bijvoorbeeld het borgen van werken volgens overheidsrichtlijnen, de controle van SEO en begrijpelijkheid.
- De gezamenlijke afstemming met websites van andere overheden (via de hoofdredactie). Dit speelt in mindere mate voor Douane.
- Het eenvoudig plaatsen van informatie op de website van zowel Toeslagen als Belastingdienst.
- Het voeren van regie over de inzet van verschillende kanalen die door KI&S worden beheerd is eenvoudig vanuit één redactie.
- De samenhang in informatievoorziening richting burgers van zowel Belastingdienst als Toeslagen
- Synergie met de informatievoorziening voor Toeslagen vanuit de BelastingTelefoon en social media doordat deze kanalen ook door KI&S beheerd worden. webcare.

6.3 Webcare, contentcreatie en monitoring social media kanalen

Momenteel voert KI&S de webcare, contentcreatie en monitoring van social media kanalen voor Douane en Toeslagen uit. Daarbij heeft Toeslagen geen eigen social media kanalen. In deze processen valt onder andere het beantwoorden van klantvragen, het maken en plaatsen van berichten (inclusief verzorgen van passend beeldmateriaal), de jaarkalender hiervoor beheren, het monitoren van verschillende relevante onderwerpen op social media (welke kansen en risico's zijn hierin zichtbaar voor de uitvoeringsdiensten) en het maken van analyses hierop.

Knelpunten en wensen vanuit Douane en Toeslagen:

- Toeslagen wil communicatie vanuit eigen Toeslagen social media kanalen (Twitter, Facebook, Instagram). Voor burgers en voor corporate communicatie is bovendien een intensievere inzet nodig op deze kanalen dan de huidige inzet die KI&S kan bieden. Hierbij is

het voeren van een herkenbare Toeslagen *'tone of voice'* op de verschillende social media kanalen belangrijk voor het realiseren van een eigen identiteit.

- Voor Douane ontbreekt een social media strategie.
- Met name voor Douane is het moeilijk in de huidige situatie om de verbinding tussen de contentcreatie en de analisten enerzijds en de inhoudelijke specialisten anderzijds te realiseren. Deze medewerkers zitten nu in afdelingen die ver van elkaar staan.
- De doorlooptijd van het beantwoorden van vragen die op de kanalen worden gesteld is momenteel te groot door capaciteitstekort.
- Voor Douane is piketdienst buiten kantoortijden belangrijk vanwege hun 24/7 dienstverlening en het belang tijdig te reageren op actualiteit en berichtgeving rondom ondermijnende criminaliteit (hierbij gaat het concreet bijvoorbeeld om het snel publiekelijk bekend maken dat drugsvangsten vernietigd zijn om zo het risico op terughalen te beperken). Hier is momenteel niet in voorzien.
- Door het gebrek aan capaciteit gaat ad hoc communicatie bijvoorbeeld door een crisis bij de belastingdienst regelmatig ten koste van ingeplande communicatie (zoals intensivering van inzet rondom de reizigerscampagne).

Synergievoordelen huidige situatie

- Flexibele inzet van (schaarse) capaciteit
- Eenvoudige afstemming met andere kanalen binnen KI&S
- Met kennis van zowel Toeslagen als Belastingdienst thema's is Webcare beter in staat om burgers te helpen. Hiermee kunnen vragen van burgers in één klantcontact beantwoord worden en kan op onderwerpen proactief meegedacht worden vanuit twee organisaties.
- Burgers met vragen die zowel Belastingdienst als Toeslagen aangaan worden nu met één klantcontact geholpen. Kennis van zowel Belastingdienst als Toeslagen thema's helpt bovendien om burgers proactief te helpen.
- Webcare processen zijn verbonden aan processen rondom andere kanalen. Denk aan informatie op de websites, brieven en mailings. Doordat veel taken hiervan nu door KI&S worden uitgevoerd maakt dit afstemming eenvoudig.

6.4 Inbound en Outbound telefonie

KI&S verzorgt de inbound en outbound telefonie voor Toeslagen en Belastingdienst. Vanuit zes vestigingen handelt de BelastingTelefoon ruim 10 miljoen telefoontjes per jaar af waarvan zo'n 2 miljoen voor Toeslagen. Hiervoor vindt forecasting plaats (voorspellen van het aantal telefoontjes en gespreksduur op basis van onder andere planningen van andere kanalen en historische data) capaciteitsmanagement en planning per locatie. Daarnaast zijn er de ondersteunende processen rondom workforce management inclusief het verzorgen van opleidingen en het functioneel beheer van de systemen die nodig zijn. Daarmee is de lijst van processen verre van compleet, maar dit geeft een beeld van wat er zoal bij het verzorgen van telefonie komt kijken.

Knelpunten en wensen vanuit Douane en Toeslagen:

- De aansluiting van de frontoffice (Telefonie medewerkers van KI&S) naar de backoffice (kantoormedewerkers van Toeslagen) is niet optimaal ingericht. Hierdoor ontbreekt

informatie en belhistorie en is het minder goed mogelijk iemand middels één klantcontact te helpen. Een oorzaak hiervan is het werken met twee verschillende systemen.

- Voor een completer klantbeeld zowel bij telefonie als op de kantoren (breder dan enkel de klantinteractiehistorie) is een koppeling van bepaalde dossierinformatie nodig aan het systeem dat klantinteractie vastlegt. De selectie en implementatietrajecten hiervoor lopen en moeten in samenhang worden opgepakt.
- Er is momenteel een groot gebrek aan capaciteit bij de Belasting Telefoon. Door verschillende oorzaken is het moeilijk voldoende medewerkers aan te trekken. Dit veroorzaakt een aantal knelpunten:
  - De prioritering van het versturen van brieven hangt samen met de Telefonie planning. Minder capaciteit voor Telefonie betekent dat er minder brieven verstuurd kunnen worden.
  - Voor een aantal doelgroepen is proactieve benadering vanuit Toeslagen heel belangrijk. Door capaciteit ontbreekt op een aantal vlakken de mogelijkheid tot de 'outbound telefonie' die hiervoor nodig is.
  - Een mindere bereikbaarheid van Toeslagen (langere wachttijden) zorgt voor minder instroom van werk bij Toeslagen. Oftewel: de dienst kan een deel van haar taken niet uitvoeren op het moment dat burgers ze niet voldoende kunnen bereiken.
- Toeslagen wil verkennen wat er mogelijk is aan flexibele inzet van de backoffice bij piekmomenten bij de frontoffice.
- Toeslagen wil beschikken over een specifieke Toeslagen forecast. Oftewel: een lange termijn voorspelling van de inzet die specifiek nodig is voor Toeslagen.
- Analyse van de oorzaak van de vragen die telefonisch gesteld worden ontbreekt en waar oorzaken bekend zijn is het lastig om hierop te acteren doordat er aanpassingen doorgevoerd moeten worden op andere kanalen/ communicatiemiddelen waar Toeslagen niet direct invloed op heeft.
- Toeslagen wil vanuit onder andere haar interactiestrategie in het Telefonie proces:
  - Bereikbaar zijn op een eigen telefoonnummer
  - Dedicated teams waarvan Toeslagen de planning (mede) bepaald van de inzet op inbound en outbound telefonie
  - Invloed op/ mede bepalen van gebruikte belscripts
  - Invloed op/ mede bepalen van zogeheten 'medewerker skills'
- Overkoepelend speelt de uitdaging vanuit Toeslagen om aan 'de juiste beslistafels' voldoende gehoord te worden op het niveau van een separate DG. en niet op het niveau van één van de belastingdienst onderdelen (onder andere bij het portfolioproces).

Synergievoordelen huidige situatie

- Een groot deel van de medewerkers van Telefonie is flexibel in te zetten voor Belastingdienst en Toeslagen. Dit maakt het mogelijk pieken bij beide organisaties op te vangen.
- Met kennis van zowel Toeslagen als Belastingdienst thema's is Telefonie beter in staat om burgers te helpen. Hiermee kunnen vragen van burgers in één klantcontact beantwoord worden en kan op onderwerpen proactief meegedacht worden vanuit twee organisaties.

- Burgers met vragen die zowel Belastingdienst als Toeslagen aangaan worden nu met één klantcontact geholpen. Kennis van zowel Belastingdienst als Toeslagen thema's helpt bovendien om burgers proactief te helpen.
- Telefonieprocessen zijn verbonden aan processen rondom andere kanalen. Denk aan informatie op de websites, brieven en mailings. Doordat veel taken hiervan nu door KI&S worden uitgevoerd maakt dit afstemming eenvoudig.
- Innovaties en kennis die opgedaan wordt middels experimenten kunnen ingezet worden voor zowel Toeslagen als Belastingdienst.
- Vanuit IV is het éénvoudig om één organisatie te ondersteunen

6.5 Ontsluiten en gebruiken 'gegevens' (in zowel primair proces als ondersteunende analyses)

Het is wellicht niet voor alle lezers direct duidelijk wat er onder het ontsluiten en gebruiken van gegevens wordt verstaan. Om een beeld te geven: binnen CAP is het cluster gegevens verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het verkrijgen van gegevens uit basisregistraties en het bewerken van deze gegevens zodat ze in verschillende processen bruikbaar zijn. Het mogelijk maken dat gegevens uit processen gebruikt kunnen worden voor analyses. En het verstrekken van gegevens aan andere organisaties. Dit zijn processen die essentieel zijn voor zowel Belastingdienst, Douane als Toeslagen.

Knelpunten en wensen vanuit Douane en Toeslagen:

- Het realiseren van bronontsluiting heeft een te lange doorlooptijd. Oorzaken hiervan zijn onder andere de hoeveelheid partijen die hierbij betrokken zijn[13] en de samenloop van prioriteiten die mede daardoor ontstaat. Hierdoor is de gewenste informatie onvoldoende beschikbaar voor rapportage, sturings- en verantwoordingsinformatie of analyses.
- Douane kan bepaalde gegevens of informatieproducten niet gebruiken op de manier die nodig is voor het uitvoeren van analyses en gebruik in het primaire proces. Dit heeft te maken met de voorwaarden die momenteel vanuit Analytics worden gesteld en niet passend zijn bij de werkwijze van Douane.
- Autorisatie en mandaat zijn nog niet overal aangepast en/of op de juiste manier inzichtelijk gemaakt conform de nieuw ontstane situatie met Toeslagen en Douane als zelfstandige DG's.
- Niet overal zijn SLA's op afgesloten en soms ontbreken er onderdelen. Daarbij is het voor CAP momenteel niet op alle fronten haalbaar om het gewenste level van service te leveren.
- Voor Toeslagen duurt het realiseren van nieuwe koppelingen met het dataplatform en het realiseren van nieuwe interfaces te lang. Als Toeslagen meer (eigen) bronnen wil ontsluiten of hogere 'quality of service' verlangt kan hier niet in worden voorzien. Toeslagen zou hiervoor in eigen applicaties voorzieningen moeten realiseren of een eigen datawarehouse moeten realiseren.

[13] Een oorzaak hiervan is het moeten voldoen aan wettelijke kaders en het leveren van hoge datakwaliteit.

Synergievoordelen huidige situatie

- Er is nu maar één partij nodig voor het maken van afspraken voor gegevensuitwisseling/ gebruik van gegevens met andere partijen. Een nadeel hiervan kan overigens zijn dat andere organisaties nu niet direct contact hebben met specialisten die exact weten waar de gegevens voor gebruikt worden.
- Inwinnen of beheren en het meervoudig gebruiken van data (renseignementen, relatiegegevens, aktegegevens) werkt efficiënt. Hetzelfde geldt voor het veredelen en terugmelden van basisregistraties.
- Specialistische kennis (bijvoorbeeld van adresgegevens) wordt nu ingezet voor meerdere organisaties.

6.6 Het bouwen van systeembrieven

Systeembrieven zijn brieven die geautomatiseerd verstuurd worden bij bepaalde gebeurtenissen. Denk aan het doorgeven van een wijziging in inkomsten die gevolgen heeft voor het verkrijgen van een toeslag. Op deze manier worden miljoenen brieven per jaar verstuurd. Dit massale proces (dat niet als geheel binnen scope van mogelijke ontvlechting/ verschuiving valt) vraagt om grote accuraatheid en hierin worden geen problemen ervaren. Voor het uitvoeren van dit proces moeten zogenaamde systeembrieven worden gebouwd. Brieven die bij de verzending automatisch gevuld worden met de juiste informatie voor de ontvanger. In het proces voor het bouwen van deze systeembrieven ervaart Toeslagen knelpunten.

Knelpunten en wensen vanuit Toeslagen:

- Op het moment dat Toeslagen prioriteit geeft aan het aanpassen van een systeembrief kan de prioritering hiervan op een andere plek in het proces lager worden gezet zonder dat Toeslagen hier invloed op heeft.
- Wijziging in content van systeembrieven heeft een doorlooptijd van minimaal vier weken door de huidige procesflow en de release staat buiten invloed van uitvoerder terwijl de tijd die het daadwerkelijk kost om de wijziging door te voeren hier een fractie van is.
- Er ontbreken afspraken over hoe omgegaan kan worden met het toepassen van Rijkshuisstijlkaders passend bij Toeslagen.
- Archivering van brieven gebeurt niet altijd in het gewenste archiefsysteem
- Systeembrieven Inning kunnen niet worden aangepast zoals gewenst door Toeslagen.
- Voor de ‘tone of voice’ is Toeslagen afhankelijk van KI&S (w.o. het gebruik van iconen).
- Aanpalend (maar ook breder dan enkel het bouwen van systeembrieven) loopt het project ‘begrijpelijke brieven’. Het is niet duidelijk welke rol en zeggenschap Toeslagen hierin heeft.

Synergievoordelen huidige situatie

- In de huidige situatie vindt eenduidig beheer plaats.
- Het centraal organiseren van het bouwen van systeembrieven maakt het mogelijk om meerdere partijen aan te sluiten op een kostbaar massaal proces.
- Voor Toeslagen geldt dat wijzigingen in systeembrieven momenteel gelijk op gaan met wijzigingen in andere digitale uitingen omdat dit door dezelfde personen wordt uitgevoerd.

6.7 Aangaan van betalingsregelingen

Een ander massaal proces dat CAP uitvoert is het inningen en betalingsverkeer. Dit proces is van groot belang voor Toeslagen en Belastingdienst en staat buiten scope van dit haalbaarheidsonderzoek. Daarvan is eerder bepaald dat verschuiving van het proces niet wenselijk is. Een onderdeel in dit proces is het aangaan van betalingsregelingen voor schulden of achterstallige betaling die zijn ontstaan bij burgers. Voor Toeslagen is het in toenemende mate van belang dat zij hun eigen invorderingsstrategie kunnen hanteren. Gesprekken om dit mogelijk te maken worden daarom al gevoerd tussen CAP en Toeslagen.

Knelpunten en wensen vanuit Toeslagen:

- Op dit moment is er onvoldoende diversificatie mogelijk bij het aangaan van betalingsregelingen voor de missie en doelen die Toeslagen op dit onderwerp heeft.
- Er moet op een aantal fronten een manier gevonden worden waarmee omgegaan kan worden met de toename van complexiteit. Deze complexiteit komt onder andere voort uit het verschil tussen invorderingsstrategieën dat ontstaat voor met het inrichten van Toeslagen als zelfstandig DG.
- Er wordt bij Toeslagen en Belastingdienst gewerkt met twee verschillende systemen. Hierdoor is er geen integraal klantbeeld. Het systeem waarin de toeslagen worden vastgesteld is niet gekoppeld aan het systeem waarin het proces van de toeslagterugvorderingen plaatsvindt.
- Vernieuwing in het inningssysteem is momenteel vanuit Belastingdienst niet toegestaan vanwege de vernieuwing die plaatsvindt. Consequenties hiervan zijn:
  - De hoogte van het maandbedrag en de uiterste betaaldatum kan niet worden opgenomen in brieven aan burgers.
  - Automatische incasso machtiging kunnen niet worden aangeboden.
  - Periodieke afboekings-/ betaalberichten zijn niet mogelijk. Dit kan leiden tot onduidelijkheid bij burgers, meer belverkeer en minder tijdige en juiste betalingen
- Toeslagen wenst in toenemende mate een meer specifieke afhandeling bij dwanginvordering. Passend bij de situatie van de doelgroep en het verschil dat er kan zijn tussen Toeslagen- en Belastingschuld.
- Toeslagen wenst onder andere afspraken over:
  - Het implementeren van 0% rente kosten voor invordering
  - Eén overzicht en betalingsbundel van verschillende Toeslagen schulden
  - Tweedelijns vraagteams laten beschikken over dezelfde gegevens als de call agents
  - Meer dienstverlening bij burgers in de invorderingsfasen; herinnering, aanmaning en dwanginvordering.
  - Afstemming van gebruikte systemen/ applicaties bij CAP en Toeslagen zodat waar de processen elkaar raken dit op elkaar aansluit.

Synergievoordelen huidige situatie

Burgers gaan voor schulden vaak bij zowel Belastingdienst als bij Toeslagen een betalingsregeling aan. Momenteel kan dit worden afgesproken met één contactpunt en is het eenvoudig de beslagvrije voet te hanteren. Bovendien maakt dit het eenvoudiger om de wettelijke volgorde van innen te hanteren.

6.8 Ontwikkelen software door IBS-Toeslagen en IBS-Douane

IBS-Toeslagen en IBS-Douane zijn twee onderdelen van de IV organisatie waar software ontwikkelaars werken aan software voor Toeslagen en Douane. Zowel voor Douane als Toeslagen gaat het om rond de 180 fte. Douane Informatie Management werkt nauw samen met IBS Douane. Met de IBS onderdelen levert IV belangrijke ontwikkelcapaciteit voor de beide DG's. Daaromheen verzorgt IV ook de werving, opleidingen, alles wat nodig is om software te kunnen ontwikkelen, de infrastructuur en dergelijke. Op dit moment worden in deze processen de volgende knelpunten dan wel wensen ervaren:

Knelpunten en wensen vanuit Douane en Toeslagen en IV:

- Uniformiteit en standaardisatie van de IV-voortbrenging is voor IV van belang om tot operational excellence te komen. In de huidige situatie kan onvoldoende geborgd worden dat de wijze van voortbrenging bij IBS Douane en IBS Toeslagen uniform is met de wijzen in de andere ketens (duale aansturing). Dit vereist afspraken over de beschikbaarheid van productiecapaciteit in relatie tot activiteiten die voortkomen uit IV-brede kaderstellingen.
- De IV-organisatie houdt vast aan een totaal budgetplafond voor de gehele dienst en in het verleden is een dalend kader afgesproken terwijl Toeslagen voor het waarmaken van beloften en garanderen van continuïteit streeft naar een beheerste jaarlijkse groei van 10%.
- Toeslagen wil onderliggende technische bouwblokken integreren in haar eigen landschap en zelf configureren. Dit vraagt ook om doorontwikkeling van de competenties van eigen IV-afdeling (IV/ IBS/ Toeslagen).
- Het CIO-stelsel Rijk, schrijft voor dat Toeslagen en Douane een eigen CIO-office hebben die invulling geeft aan kaders die passen bij de opdracht voor Toeslagen en Douane. De IV-organisatie hanteert één CIO (BD) die de IV-kaders voorschrijft. Dit is niet passend op de situatie waarin Toeslagen, Douane en Belastingdienst als opdrachtgevers de samenwerking met de IV-organisatie aan moeten gaan.
- Het is ondoorzichtig welk onderwerp met wie besproken moet worden en wie wat mag besluiten. Als de nawerking van besluiten nadelige effecten heeft op de voortbrenging kan iedereen daardoor kan wel ergens gelijk halen. Gevolg is dat er langdurige discussies zijn waardoor moeizaam tot afspraken en/of besluitvorming gekomen wordt.
- De overwegend Europese kaders voor Douane worden door Belastingdienst als afwijking gezien en kaderstelling vanuit de Douane wordt niet als zodanig erkent door de Belastingdienst. Douane moet ook voortdurend alert zijn op kaders die worden opgesteld vanuit IV&D op toepasbaarheid voor de Douane. Denk aan bijvoorbeeld een prioriteringsmodel en bijbehorende governance, definities.
- Er is geen meerjarig stabiele omvang van het portfoliocompartiment voor Douane met voldoende omvang om aan de vraag te voldoen.
- Het daadwerkelijk inzetten van geld bij de IV-organisatie stuit op bureaucratische processen waardoor het geld niet (volledig) ingezet kan worden. Procedures rondom budgetplafond en overheveling van geoormerkte budgetten stagneren snel inzetten van capaciteit.
- Invulling van vacatures voor IV medewerkers en het inhuren van medewerkers moet verlopen via inhuurmanagement van de IV organisatie bij de Belastingdienst. Douane mag deze mensen niet zelf inhuren. Dit proces verloopt stroperig en wordt bemoeilijkt door interne procedures. Hierdoor is het realiseren van stabiele volwaardige (nieuwe) teams binnen IV Douane zeer traag. Tevens heeft de IV-organisatie besloten voor reguliere rollen alleen nog generieke vacatures te publiceren. Er worden dus geen Douane specifieke IV

vacatures (meer) gepubliceerd. De DG BD bepaalt op basis van interne prioritering waar een kandidaat wordt geplaatst.

- Discussies over het verkrijgen van autorisaties en andere HRM-zaken voor medewerkers in de multidisciplinaire teams die daarin vanuit de Douane ingehuurd worden of werkzaam zijn bij de Douane en samen werken met de mensen van de IV organisatie bij de Belastingdienst aan de ontwikkeling van dezelfde (IV)producten.

Synergievoordelen

De werkwijze bij het ophalen van deze knelpunten was anders dan bij de andere processen. Vooraf was voor de verschillende partijen helder dat het grote synergievoordelen heeft dat deze processen vanuit één organisatie worden geleverd. Bij deze processen is daarom verkent of de huidige situatie geoptimaliseerd kan worden.

6.9 Ontwikkelen generieke voorzieningen en raakvlakken

Ook generieke voorzieningen is een onderdeel binnen IV. Hier worden voorzieningen ontwikkeld en beheerd die in meerdere geautomatiseerde oplossingen voor Belastingdienst, Douane en Toeslagen gebruikt kunnen worden. Generieke voorzieningen streeft naar standaardisatie daar waar dat (efficiëntie)voordeel biedt. Op deze manier wordt voorkomen dat op verschillende plekken onnodig kosten gemaakt worden en wordt breed gebruik gemaakt van opgedane kennis. Generieke voorzieningen kunnen ook onderdelen van systemen zijn die op verschillende manieren gebruikt worden. Om deze onderdelen te koppelen of aan te passen voor gebruik binnen een proces zijn soms aanpassingen of configuraties nodig. Dit wordt ‘raakvlakken’ genoemd[14]. Met het ontwikkelen van meer zelfstandigheid is ook de wens van Toeslagen en Douane gegroeid meer invloed te hebben op keuzes en prioritering in deze processen. De DG’s verwoorden de volgende knelpunten en wensen op het gebied van generieke voorzieningen:

Knelpunten en wensen vanuit Douane en Toeslagen:

- De snelheid waarmee generieke voorzieningen worden geleverd en de beperkte invloed op het stellen van prioriteiten passen niet bij de maatschappelijke opgave van Toeslagen.
- Toeslagen is voor de aanpassing in raakvlakken afhankelijk van de beschikbare capaciteit terwijl de prioritering van de raakvlakken bij ketens buiten Toeslagen ligt. Voor een aantal cruciale raakvlakken wil Toeslagen eigen capaciteit die kan worden aangestuurd vanuit het eigen portfolioproces.
- De IV-organisatie levert standaard diensten die generiek worden uitgerold voor alle afnemers van de organisatie. Deze zijn niet passend ingericht voor de Toeslagen en Douane.
- Voor bijzondere situaties heeft Toeslagen oplossingen nodig die niet in het serviceportfolio van de IV-organisatie zitten, maar wel geïntegreerd moeten worden in het IV-landschap. Bijvoorbeeld een CRM-voorziening voor de reguliere en de herstelorganisatie.
- Raakvlakken hanteren de prioritering van de Belastingdienst, Douane heeft hierdoor ondanks een eigen compartiment weinig zeggenschap over het werk dat raakvlakken voor Douane moet doen.

[14] Naast raakvlakken op generieke voorzieningen zijn er ook raakvlakken op andere onderdelen.

- Het aanbod van technologie is versnipperd over meerdere onderdelen. Het wordt niet alleen vanuit het domein IV aangeboden, maar ook vanuit domeinen als Gegevens of Analytics. Douane kan niet altijd rechtstreeks gebruik maken van benodigde technologie, maar moet daarvoor applicaties of processen beleggen bij andere domeinen. En dit past dan niet bij de werkwijze van de Douane.

Synergievoordelen huidige situatie

Ook voor deze processen geldt dat de synergievoordelen voor de betrokken partijen evident waren en ze daarom niet zijn beschreven. Ook bij dit proces is de vraag hoe de huidige situatie verder geoptimaliseerd kan worden.

7 Oplossingsrichtingen

In juli 2021 in het Jaaroverzicht Douane schreef de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën, Bas van den Dungen:

Hoe zorg je bij ontvlechting voor samenhang en continuïteit? Van den Dungen: "Het uitgangspunt is en blijft: samenwerken. Daarvoor zijn allerlei afspraken gemaakt. Dat is het mooie van dit traject: we hebben nu duidelijk uitgesproken wat we van elkaar kunnen verwachten en vragen. Ontvlechten gaat óók om verbinden: hoe verhouden we ons tot elkaar, hoe doen we het samen? Op een manier die goed past bij de dienstverlening aan burgers en bedrijven." Ook belangrijk: stap voor stap te werk gaan. "We kijken steeds: wat is er in deze fase nodig? We zijn begonnen met de aanstelling van 3 aparte directeuren-generaal. Nu kijken we naar een aantal andere processen. Bijvoorbeeld ICT, administratie en de poort met de klant. Elke keer is de vraag: wat moet je uit elkaar trekken, wat moet je samen blijven doen?" Ontvlechten is geen doel op zich, benadrukt Van den Dungen. "Heel veel dingen zullen we samen moeten blijven doen. We gaan echt geen onderdelen uit elkaar trekken, als dat geen meerwaarde heeft. We doen dát wat nodig is. Niet meer, niet minder.

Analyse knelpunten

Uit de analyse van de door Douane en Toeslagen geïdentificeerde knelpunten blijkt dat er verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. In brede zin is dit terug te voeren op het gegeven dat doorvertaling van de nieuwe verhouding tussen Douane en Toeslagen en de directies CAP, IV en KI&S nog onvoldoende heeft plaatsgevonden. Onderliggend is een aantal categorieën te onderscheiden. Deze staan in onderstaande tabel toegelicht. Ze hebben betrekking op onder andere behoefte aan meer functionaliteit en/of diversificatie in de diensten die met de processen worden geleverd, de prioriteitstelling in de toekenning van schaarse capaciteit, de gezamenlijke uitvoering ervan, de afspraken erover en de ruimte die Douane en Toeslagen krijgen of ervaren om eigen keuzes te maken.

Categorie knelpunten		
1	Behoefte aan meer functionaliteit/ meer diversificatie	35%
2	Invloed op capaciteit/ prioriteit	25%
3	Optimalisatie proces/ systemen goed inrichten en/of koppelen	10%
4	Helderheid afspraken en/of vastlegging daarvan	10%
5	Behoefte aan ruimte voor eigenheid/ gezamenlijke kaderstelling	20%

Een deel van de knelpunten kan mogelijk ook worden opgelost met het toevoegen van capaciteit aan CAP, IV of KI&S, uiteraard voor zover die capaciteit uitbreiding mogelijk is. Zonder dit te willen negeren is binnen de reikwijdte van dit onderzoek met name gekeken naar de wijze waarop Douane en Toeslagen invloed kunnen uitoefenen op de inzet de capaciteit voor hun

uitvoeringsopgave. Daarbij begrijpen partijen goed dat niet alle wensen en behoeften gehonoreerd kunnen worden.

Bij de analyse van de haalbaarheid van ontvlechting wordt gekeken naar passende oplossingsrichtingen voor knelpunten in de huidige situatie. Daarbij zijn de twee onderstaande oplossingsrichtingen te onderscheiden.

1 Verschuiven van processen
2 Professionaliseren van opdrachtgever-opdrachtnemer relatie

De eerste oplossingsrichting komt voort uit de vraag welke processen Douane en Toeslagen overwegen te ontvlechten en welke onderdelen ze daarin zelf willen uitvoeren. Verderop wordt zichtbaar dat dit met name geldt voor processen waarvan de ervaren knelpunten vallen in de categorieën 1 (behoefte aan meer functionaliteit en diversificatie) en 5 (behoefte aan ruimte voor eigenheid).

Verschuiven van processen

In de gevolgde werkwijze binnen het onderzoek is uitbreid stilgestaan bij de wensen van Douane en Toeslagen ten aanzien van de processen die overwogen werden voor ontvlechting. Dit betrof oorspronkelijk zes processen voor Douane en negen processen voor Toeslagen. Eerste stap vormde het in kaart brengen van de bestaande werkwijze, de synergie en de knelpunten in deze processen. Daarna is ingegaan op de gewenste werkwijze voor deze processen. Uit de gesprekken, werksessies is duidelijk geworden dat een aantal processen nog steeds in aanmerking komt voor ontvlechting en dus in het onderzoek beoordeeld moeten worden op meerwaarde, consequenties en risico's van ontvlechting. Het betreft hier de processen waarvan Douane of Toeslagen na analyse nog steeds overweegt om ze te ontvlechten door verschuiven van de processen naar de eigen organisatie. Dit betekent dat medewerkers van Douane of Toeslagen de verantwoordelijkheid krijgen voor de inrichting, uitvoering en uitkomsten van deze processen. Het gaat om vier processen voor Douane en twee voor Toeslagen. Het betreft vooral de processen die een grote meerwaarde voor de organisatie hebben in termen van hun identiteit en doelgroep. Douane en Toeslagen zullen in deze gevallen zelf de processen inrichten waarna CAP, IV en KI&S deze blijven uitvoeren voor de andere onderdelen van de Belastingdienst. Bij de impact analyse per proces is een meer gedetailleerde beschrijving geven van de financiële en personele consequenties alsmede de risico's.

Besturingsalternatief

Een van de vragen in het onderzoek is om na te gaan of er een alternatief is voor ontvlechting. Door de gevolgde aanpak zoals hiervoor beschreven is voor een aantal processen vastgesteld dat het vinden van een alternatieve oplossing op dit moment mogelijk een beter antwoord biedt dan het ontvlechten van de processen in de zin van verschuiving ervan naar Toeslagen of Douane. Veel van deze alternatieven hadden te maken met de aansturing van processen binnen CAP, IV en KI&S door Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Hiervoor is in het onderzoek gekeken naar de relatie tussen CAP, IV en KI&S met de twee nieuwe directoraten Douane en Toeslagen.

Voor de (eerste fase van) ontvlechting op bestuurlijk niveau was er sprake van twee directies die onderdeel uitmaakten van de Belastingdienst en als zodanig ook deel uit maakten van het

bestuurlijk model van de Belastingdienst met zogenaamde 'ketensturing'. Kern van dit model vormen dertien ketens[15] die ingericht zijn met ieder een eigen trekker en een 'ketentafel' waar alle ketenpartners vertegenwoordigd zijn. Voor sommige vraagstukken moeten Douane en Toeslagen op meerdere tafels aansluiten om aandacht te vragen voor hun prioriteiten. Met de instelling van een DG Douane en een DG Toeslagen is die verhouding ten opzichte van de Belastingdienst fundamenteel gewijzigd. Dit is echter nog niet vertaald in een ander sturingsconcept. Als DG Douane en DG Toeslagen met een eigenstandige opgave en verantwoordelijkheid kunnen ze zich opstellen als opdrachtgever in plaats van onderdeel van de keten, waarbij CAP, IV en KI&S zich als opdrachtnemer opstellen. In het onderzoek is gekeken in hoeverre aspecten van goed opdrachtgever-opdrachtnemerschap een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de geïdentificeerde knelpunten, zonder de processen te verschuiven van CAP, IV of KI&S naar Toeslagen of Douane. In het hoofdstuk Ontwikkelen opdrachtgever-opdrachtnemerschap wordt dit besturingsalternatief verder toegelicht.

7.1 Passende oplossingsrichting

Onderstaande tabel laat de meest passende oplossingsrichting zien per proces voor de daarin ervaren knelpunten. Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen 1) *Verschuiven* of 2) professionaliseren opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, kortweg *Besturing* genoemd.

		Douane		Toeslagen	
	Proces	Verschuiven	Besturing	Verschuiven	Besturen
KI&S	Het ontwikkelen kanalenstrategie en voeren kanaalregie				
	Redactie, beheer en ontwikkeling websites, portalen documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement)				
	Webcare, contentcreatie en monitoring social media kanalen				
	Inbound en Outbound telefonie	n.v.t.			
CAP	Ontsluiten en gebruiken gegevens				
	Het bouwen van systeembrieven	n.v.t.			
	Aangaan van betalingsregelingen	n.v.t.			
IV	Ontwikkelen software door IBS-Toeslagen en IBS-Douane				
	Ontwikkelen generieke voorzieningen en 'raakvlakken'				

[15] Tweede Kamerstuk 31066 nr. 403 (26 april 2018) Ketens zijn: autoheffingen, bezwaar, beroep & klachten, gegevens, inkomensheffing, innen & betalen, interactie, loonheffing (inclusief premieheffing), omzetbelasting, overige middelen, schenk- en erfbelasting, toeslagen en vennootschapsbelasting (inclusief dividendbelasting)

Douane geeft bij vier processen aan deze (deels) zelf te willen uitvoeren. Toeslagen wil bij twee processen een deel zelf uitvoeren. Bij andere processen is duidelijk geworden dat het verschuiven van de uitvoering van (delen van) processen van CAP, IV of KI&S naar Toeslagen of Douane niet de gewenste oplossing biedt. Dit heeft meerdere achtergronden:

- de huidige uitvoering door CAP, IV of KI&S heeft belangrijke synergie voordelen in termen van kennis, ervaring of capaciteit
- Douane of Toeslagen is, binnen de tijdshorizon van dit onderzoek van drie jaren, onvoldoende ingericht om deze processen over te nemen
- Er is nog onvoldoende zicht op de mogelijkheden van verdere ontvlechting

7.2 Ontwikkelperspectief

Bij de eerdergenoemde inventarisatie blijft nog een drietal processen bestaan waarvoor op dit moment ontvlechting in de zin van verschuiven nog niet haalbaar is, maar waarin door Toeslagen wel knelpunten worden ervaren. Hier kan in eerste instantie het besturingsalternatief soelaas bieden. Toch heeft Toeslagen aangegeven dat het in termijn van drie jaar mogelijk wenselijk is om deze processen zelf uit te voeren. Het betreft:

- In- en outbound telefonie
- Ontsluiten en gebruiken gegevens
- Aangaan van betalingsregelingen

Proces en randvoorwaarden

De vraag van Toeslagen om in de komende drie jaar de mogelijkheid te hebben om processen vanuit CAP, IV of KI&S zelf uit te gaan voeren staat op gespannen voet met de uitgangspunten van het haalbaarheidsonderzoek. Immers, er wordt op dit moment voor gekozen om de processen niet te verschuiven mede omdat Toeslagen er nu nog niet klaar voor is en tegelijk wordt de optie opengehouden om later alsnog te doen. Dit heeft tot gevolg dat bij de betreffende organisatieonderdelen en de betrokken medewerkers onzekerheid blijft bestaan. Daar staat tegenover dat de (bestuurlijke) omgeving waarin Toeslagen opereert niet stil staat en ook de uitvoeringsopgaven die de organisatie heeft, kunnen veranderen. Voorbeeld hiervan zijn externe politieke ontwikkelingen waarbij mogelijk van Toeslagen wordt gevraagd om taken op te pakken of over te nemen in het kader van nieuwe regelgeving zoals bijvoorbeeld Kinderopvang. Toeslagen is in dat opzicht een jonge organisatie die, zeker ten opzichte van Belastingdienst en Douane, de impact van externe ontwikkelingen sterker ervaart. Duidelijk is dat het dilemma tussen zekerheid voor de organisatie en haar medewerkers in een snel veranderende in dit onderzoek niet opgelost kan worden. Daarom wordt geadviseerd om vooral het proces en de randvoorwaarden van het ontwikkelperspectief scherp te hebben. Dat geeft betrokken partijen houvast en ook reden om met elkaar hierover in gesprek te blijven. Hieronder wordt een aantal uitgangspunten genoemd die in het onderzoek naar voren zijn gekomen:

- voor de drie genoemde processen wordt allereerst een bestuurlijk oplossing gezocht via versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie zoals eerder genoemd en beschreven in hoofdstuk 9

- de gekozen bestuurlijke oplossing die gekozen is wordt tussentijds geëvalueerd voor en door beide partijen
- de processen blijven op de bestuurlijke agenda staan van de betrokken partijen en worden besproken in het kader van het (nog in te richten) accountmanagement
- de betrokken partijen definiëren een gezamenlijk project om de verwachtingen, consequenties en benodigde investeringen voor een mogelijke verschuiving van de processen in kaart te brengen

8 Haalbaarheid verschuiven van (delen van) processen

Bij de beoordeling of de ontvlechting van deze gekozen processen haalbaar is wordt gekeken naar onderstaande criteria. Deze criteria vormen een doorvertaling van de aspecten die in Motie Bruins c.s. zijn genoemd: meerwaarde, consequenties en risico's. Zoals in het hoofdstuk 'Onderzoeksaanpak' is beschreven wordt bij het criterium meerwaarde primair geredeneerd vanuit 'meerwaarde voor de uitvoeringsopgaven'.

Meerwaarde	
Subcriteria	Aspecten
Effect op realiseren uitvoeringsopgaven van Douane, Toeslagen en Belastingdienst	Wat levert de SOLL per saldo op tov de IST mbt focus en mogelijkheden voor het realiseren van eigen maatschappelijke doelen en uitvoeringsopgaven (missie/ visie) voor Douane, Toeslagen en Belastingdienst?
Consequentie	
Subcriteria	Aspecten
Benodigd fte en impact op medewerkers	Wat is het verschil in benodigd fte tussen de IST en SOLL?
	Hoeveel fte is er aan tijdelijke extra inzet nodig voor transitie?
	Voor hoeveel mensen en in welke mate veranderen verantwoordelijkheid of taken?[16]
Financiële impact[17]	Wat is het verschil in jaarlijkse kosten tussen de huidige en nieuwe situatie (mensen en middelen)?
	Wat zijn te verwachten transitiekosten de komende drie jaar?
Risico	
Subcriteria	Aspecten
Kwaliteit en continuïteit	Welke risico's brengen de bij 'meerwaarde' en 'consequentie' beschreven aspecten met zich mee op het vlak van kwaliteit en continuïteit van de realisatie van de uitvoeringsopgaven

[16] Binnen Belastingdienst wordt gewerkt met de regel dat een medewerker het werk volgt bij een herinrichting op het moment dat de medewerker minimaal 80% van de werktijd aan deze taken besteed. Doordat veel taken divers zijn en voor zowel Belastingdienst, Douane als Toeslagen worden uitgevoerd komt het vrijwel nooit voor dat bij het verplaatsen van een proces de medewerkers ook mee 'verhuizen' met deze verplaatsing.

[17] Voor het bepalen van de financiële impact is op basis van HOT 2022 gerekend met 100.000 euro per interne fte en 140.000 euro per externe fte. 100.000 euro is de afronding van de kosten van 1 fte van schaal 10. Beide bedragen zijn inclusief overhead kosten.

Voor de criteria meerwaarde en risico's wordt in dit hoofdstuk in de samenvattende tabellen gewerkt met de indicatoren beperkt, middelgroot en groot. Daarmee wordt bedoeld:

Meerwaarde		
Beperkt	Middelgroot	Groot
Nauwelijks toename van mogelijkheden om de uitvoeringsopgave beter te realiseren	Merkbare toename van de mogelijkheden om de uitvoeringsopgave beter te realiseren	Aanzienlijke toename van mogelijkheden om de uitvoeringsopgave beter te realiseren
Risico		
Beperkt	Middelgroot	Groot
Kleine kans op een vrijwel niet merkbare vermindering van kwaliteit of verstoring van continuïteit van de uitvoering	Geringe kans op een merkbare vermindering van kwaliteit of verstoring van continuïteit van de uitvoering	Aanzienlijke kans op een duidelijk merkbare vermindering van kwaliteit of verstoring van continuïteit van de uitvoering

Criteria uit uitvoeringstoets

Bij de selectie en toepassing van de criteria is onder meer gekeken naar de criteria die in het kader van de Uitvoeringstoets Nieuwe Wetgeving regelmatig door de Belastingdienst gebruikt worden. Onderstaande aspecten uit de methodiek voor de uitvoeringstoets zijn terug te vinden in het gebruikte toetsingskader van dit haalbaarheidsonderzoek.

Criteria	Subcriteria haalbaarheidsonderzoek	Aspecten Uitvoeringstoets
Meerwaarde	Effect op realiseren uitvoeringsopgaven van Douane, Toeslagen en Belastingdienst	Interactie burgers en bedrijven
Consequenties	Benodigd fte en impact op medewerkers	Personele gevolgen Beslag portfolio
	Financieel impact	Uitvoeringskosten
Risico's	Kwaliteit en continuïteit	Complexiteitsgevolgen Risico procesverstoringen

Grove inschatting

Zoals op meerdere plekken staat vermeld betreffen de volgende paragrafen grove inschattingen van incidentele en structurele kosten. Er wordt daarom gewerkt met afgeronde getallen en bandbreedtes. De reden hiervoor is de volgorde waarin tot besluitvorming wordt gekomen. De eerste stap betreft het beschrijven van haalbaarheid waarin het vaststellen van de passende oplossingsrichting en de uitvoerbaarheid van het eventueel verschuiven van processen op hoofdlijnen belangrijk is. Daarna vindt nadere uitwerking in meer detail plaats van de toekomstige situatie, van de manier waarop een transitie kan plaatsvinden. Ook zal in een

vervolgstap de oplossingsrichting waarin de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie wordt geprofessionaliseerd uitgewerkt moet worden. Dit hoofdstuk heeft als doel om een grove inschatting te geven van de meerwaarde, consequenties en risico's om aan het einde van het rapport conclusies te trekken.

8.1 Haalbaarheid verschuiving van (delen van) processen naar Douane

Kanalenstrategie en voeren kanaalregie

DG Douane wil eigenaar worden van de Douane kanalen voor de doelgroepen van Douane, om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Daar hoort bij dat de Douane een eigen kanalenstrategie opstelt en zelf de regie heeft over de inzet van de verschillende kanalen. Dat betekent ook het werken met eigen kanaalregisseurs (voor o.a. planning van content op de website en samenhang andere kanalen). Onderstaande tabel vat de meerwaarde, consequenties en risico's van het verschuiven van deze processen samen. In de daaropvolgende tekst wordt dit toegelicht.

Meerwaarde	Groot voor uitvoeringsopgave Douane	
Consequenties	*Incidenteel (voor totale transitie)* • Extra afstemming voor huidige medewerkers • Vraagt tijdelijk < 1fte extra • €50 tot €100k	*Structureel (op jaarbasis)* • Beperkte verandering voor huidige medewerkers • Vraagt structureel <5 fte extra • €200 tot €500k
Risico's	Beperkt	

Meerwaarde

Het zelf opstellen van een kanalenstrategie en voeren van kanaalregie lost voor Douane de beschreven knelpunten op. Belangrijk daarin is dat het Douane in staat stelt een eigen *'tone of voice'* toe te passen en de interactie te optimaliseren over verschillende kanalen heen. Dit maakt dat de communicatie beter kan aansluiten bij de behoefte en verwachting van bedrijven. Als gevolg van het afnemen van het uitvoeren van taken voor Douane en daarmee het afnemen van het aantal doelgroepen dat bediend moet worden kan KI&S beter focussen op de interactie voor Belastingdienst. En dit voor burgers en bedrijven nog beter optimaliseren.

Consequenties

In de bestaande situatie is er geen inzet in fte's op kanaal- en ketenregie vanuit KI&S voor Douane. Het is daarmee dus geen nieuw werk, maar werk dat nodig is en nu niet wordt uitgevoerd. De inschatting is dat Douane 2 tot 5 fte nodig heeft voor het opstellen van een kanaalstrategie en het voeren van kanaalregie.

Douane moet dit proces zelf inrichten, daarvoor is tijdelijk een paar fte nodig (specialisten die helpen het proces te ontwerpen/ in te richten bijvoorbeeld en extern denkwerk/ ondersteuning). Mogelijk vraagt de opstartfase wat extra afstemming tussen KI&S en Douane. Op die manier kan voordeel gedaan worden met opgedane ervaring bij KI&S en wordt voorzien

in geleidelijke overdracht van taken op het moment dat de kanalen ook in eigen beheer van Douane komen. De benodigde middelen voor dit proces zijn beperkt.

Financiële impact transitie

De transitiekosten bedragen tussen 50.000 en 100.000 euro. Naast tijdelijk inhuur van expertise worden er geen kosten voor transitiemiddelen verwacht.

Structurele financiële impact

Processen rondom kanalenstrategie en kanalenregie kosten Douane op jaarbasis 250.000 tot 500.000 euro. Zoals vermeld gaat het om werk dat in de huidige situatie ook uitgevoerd moet worden, maar momenteel niet is belegd.

Risico's

Er worden geen risico's gezien van het (opnieuw) inrichten van dit proces. Uiteraard moet er bij mogelijk overdracht van kanalen aandacht zijn voor synchrone informatieverstrekking vanuit verschillende kanalen.

Redactie, beheer en ontwikkeling websites, portalen, documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement)

Douane is verantwoordelijk voor de websites douane.nl, nh.douane.nl, overdedouane.nl en de app nederlandwereldwijd. Hiervoor wil Douane zelf een redactie inrichten. Dat betekent een eigen hoofdredactie (met verantwoordelijkheid voor zaken als handboeken en richtlijnen toegankelijkheid en afstemming websites van andere overheden). En een eigen redactie (bestaande uit beeldredacteuren, redacteuren, vakredacteuren, eindredacteuren). Deze redactie is ook verantwoordelijk voor de content op portalen en voor het opstellen documenten en brieven.

Het voeren van een eigen redactie op de website en documenten hangt samen met het beheren en ontwikkelen hiervan. Voor de website geldt dit het sterkst. Een eigen omgeving waarin beheer kan plaatsvinden en medewerkers vanuit Douane die aanpassingen kunnen doorvoeren is nodig voor een goed redactieproces. Het beheer en de ontwikkeling van de portalen wordt uitgevoerd door scrumteams. Dit blijft in de onderzochte toekomstige situatie hetzelfde. De rollen die KI&S nu invult in deze teams worden dan echter door Douane ingevuld. Ten slotte is ook klantsignaal management onderdeel van dit proces. De signalen komen o.a. binnen via de website en vormen feedback voor de redactie en beheer en ontwikkelteams.

Dat betekent dat Douane met het inrichten van een redactie ook het totaal van onderstaande taken overneemt die nu door KI&S voor Douane uitgevoerd worden. Het is uiteraard aan Douane hoe ze dit inrichten en op welke manier ze deze taken uitvoeren:

- Technische wijzigingen en onderhoud aan de websites (nu uitgevoerd door het Webtoolsteam). Douane wil hierbij gebruik maken van standaard technologieaanbod van IV. Als deze processen verschuiven naar Douane moet onderzocht worden of de huidige tools voorzien in de behoefte van Douane.
- Rapportages over gebruik en staat van de website (nu uitgevoerd door het Metrics team)
- RTO-beheer applicaties GDM, GDC, Quark
- UX ontwerp en testen (nu uitgevoerd door het UX team)

- Damage procedure in het geval er een storing op een website optreedt (verantwoordelijkheid ligt nu bij medewerkers uit verschillende teams)
- Rollen in de scrumteams die aan Douane portalen werken die nu vanuit KI&S worden geleverd
- Het uitvoeren van klantsignaalmanagement (wordt nu niet uitgevoerd)

IV voert nu een aantal ondersteunende taken uit voor KI&S om de redactie, het beheer en de ontwikkeling van de website mogelijk te maken. In de onderzochte toekomstige situatie blijft IV deze taken uitvoeren (of met andere woorden: deze 'diensten' leveren).

- Infra (IV) blijft de infrastructuur onderhouden (servers en de bijbehorende software zoals firewalls, scripts en HTTP-servers)
- IV blijft generiek toegangsmanagement leveren
- Douane blijft gebruik maken van generieke applicatieve voorzieningen zoals de formulierendienst
- Douane blijft applicaties als gebruiken om documenten mee te beheren. In een volgende stap moet onderzocht worden wat hierin nodig is.
- Invulling van de rollen in het beheer en ontwikkelen van portalen die nu vanuit IV worden geleverd worden ook in de onderzochte situatie door IV geleverd.
- IV blijft de werkzaamheden voor de portalen uitvoeren die in de huidige situatie ook worden uitgevoerd. Hierin vindt geen verschuiving plaats.

Onderstaande tabel vat de meerwaarde, consequenties en risico's van het verschuiven van deze processen samen. In de daaropvolgende tekst wordt dit toegelicht.

Meerwaarde	Groot voor uitvoeringsopgave Douane	
Consequenties	*Incidenteel (voor totale transitie)* • Extra afstemming voor huidige medewerkers + ondersteuning transitietraject (ipv werk voor Douane websites) • Vraagt tijdelijk 10 tot 20 fte • €1,5 tot €3 mln	*Structureel (op jaarbasis)* • Werkzaamheden voor Douane websites vervallen. Werk blijft divers. • Vraagt structureel 20 tot 38 fte extra • €2 tot €3 mln
Risico's	Beperkt	

Meerwaarde

Met de onderzochte toekomstige situatie kunnen de beschreven knelpunten voor Douane opgelost worden. Belangrijk hierin is het mogelijk maken van een 'logische klantreis' op de website. Op dit moment worden bezoekers van Douane pagina's naar Belastingdienst pagina's verwezen en weer terug. Dat is verwarrend voor bedrijven. Zoekfunctionaliteit zal meer specifiek gericht kunnen worden op de Douane doelgroep. Waardoor bedrijven makkelijker de informatie vinden die ze nodig hebben. En het voeren van een passende *'tone of voice'* en daarmee heldere positionering en versterking van de eigen identiteit van Douane wordt beter mogelijk door deze processen zelf uit te voeren en dichter bij de doelgroep te organiseren. Een

richting die met het realiseren van een zelfstandige DG is ingeslagen en waarvoor Douane met de onderzochte toekomstige situatie de mogelijkheden meer in eigen hand krijgt.

Consequenties

Er zijn eerder verkenningen uitgevoerd naar mogelijke consequenties (onder andere een analyse van het bureau Portico[18]). Daarbij heeft Douane helder wat ze hiermee wil bereiken. De stap om de toekomstige situatie in detail uit te werken en een passend transitieplan op te stellen moet nog gezet worden. Er is gekozen om die stap te zetten na het haalbaarheidsonderzoek. Daarom beschrijft dit rapport de consequenties van het verplaatsen van processen op hoofdlijnen en benoemt het aannames op nader uit te werken en opties.

Zoals beschreven is belastingdienst.nl, douane.nl en toeslagen.nl nu één website. Daarbij worden nu ook alle documenten die worden gebruikt vanuit één systeem beheert. Om verschillende websites te realiseren en daar eigen redactie op te voeren zijn er op verschillende onderdelen werkzaamheden nodig:

- Douane moet een redactie opbouwen en bijbehorende processen inrichten.
- De 7.500 pagina's moeten worden gesplitst (en er moeten afspraken gemaakt worden op welke manier omgegaan wordt met content die voor de verschillende websites belangrijk zijn. Hiervoor zijn werkzaamheden aan de kant van zowel Douane als Belastingdienst (met name KI&S) nodig.
- Het moet (technisch) mogelijk gemaakt worden om met verschillende websites te werken. Hiervoor kan bijvoorbeeld het contentmanagement worden gesplitst, gekopieerd of voor Douane kan een nieuw content management systeem ingericht worden.
- Daarbij moet benodigde functionaliteit aan zowel de beheerkant (denk bijvoorbeeld aan meten websitegebruik) als aan de bezoekerskant (denk bijvoorbeeld aan een zoekfunctie) worden ingericht.

Hetzelfde geldt grotendeels voor documenten. Ook daarbij moet bepaald worden in welk systeem en op welke manier ze worden beheerd en ook die moeten op onderdelen worden gesplitst of verdeeld.

Voor het beschrijven van mogelijke consequenties van verschuiving van deze processen wordt uitgegaan van het huidige en toekomstig generieke aanbod van IV voor websites en de redactie en publicatie van content[19]. Hiermee kan Douane, Toeslagen en Belastingen met een eigen website-omgeving en eigen redactie werken. Het technisch beheer aan IV kant en de infrastructuur zijn gezamenlijk onderliggend aan de drie websites en beheeromgevingen. Voor de migratie wordt uitgegaan van een kopie van de huidige omgeving inclusief alle pagina's. Dit betekent niet dat de keuze voor deze opties is gemaakt. Het biedt de mogelijkheid om nu de verwachte consequenties globaal in te schatten. Bij het verder uitwerken kunnen oplossingen

[18] Impact analysis – ontvlechting website v1.3 Portico

[19] De WCM-oplossing inclusief hulpmiddelen en publicatiemechanismen en contentvoorzieningen. Met in plaats van de huidige omgeving, drie logisch gescheiden omgevingen voor website en de bijbehorende redactie-omgeving op dezelfde infrastructuur.

gevonden worden die meer of juist minder werk vragen. Hier moeten in een later stadium keuzes in gemaakt kunnen worden.

Mogelijk verschil in fte huidige en toekomstige situatie

Douane heeft op dit moment een redactie van zo'n 5 fte. Verwacht wordt dat dit uitgebreid moet worden met 5 tot 10 fte. Deze inschatting is gemaakt op basis van een combinatie van het aantal fte dat gemoeid is met de huidige werklast van taken voor Douane bij KI&S en de inschatting van Douane van de manier waarop ze de redactie willen inrichten. Daarnaast wordt verwacht dat Douane zo'n 10 fte nodig heeft voor het beheer en de ontwikkeling van de website (voor het werk dat nu gedaan wordt door Webtools, Metrics, UX en RTO beheer). Voor klantsignaalmanagement is zo'n 3 fte nodig. In totaal is er bij Douane een uitbreiding van 18 tot 23 fte nodig voor het overnemen van deze processen. Dat is inclusief de invulling van de rollen in de scrumteams die werken aan de portalen en die nu vanuit KI&S ingevuld worden.

Voor IV wordt een toename verwacht in het werk dat verricht wordt voor de infrastructuur en benodigde applicaties voor de websites en documenten. Uitgaande van de (optionele) beschreven toekomstige situatie vraagt dat 4 tot 10 fte extra werk voor Douane en Toeslagen samen. Voor enkel Douane wordt daarom uitgegaan van 2 tot 5 extra fte. KI&S verwacht geen vermindering in het aantal fte. Dit komt voort uit afspraken dat medewerkers enkel als ze voor 80% of meer van hun tijd taken uitvoeren voor Douane of Toeslagen ze bij verschuiving van een proces overgaan. Dit is bij dit proces niet het geval doordat medewerkers voor alle DG's taken uitvoeren. Op termijn kan dit wel betekenen dat met natuurlijke uitstroom het aantal fte bij KI&S afneemt. Van de fte's bij KI&S die niet meer ingezet worden voor Douane redactiewerk wordt in 1 fte ingezet voor afstemming over gezamenlijke content of producten.

De totale (structurele) toename is daarmee 20 tot 28 fte. Deze toename komt deels doordat het aantal fte bij KI&S niet minder wordt en doordat er een deel van het werk in de huidige fase van de ontvlechting tijdelijk niet uitgevoerd wordt. Deze toename is indicatief. Er is niet exact te bepalen hoeveel fte momenteel ingezet wordt ten behoeve van Douane. Daarbij moet Douane nog bepalen op welke manier werkzaamheden als beheer en ontwikkeling worden ingevuld.

Fte ten behoeve van de mogelijke transitie

Van de 7.500 pagina's zijn er volgens het rapport van Portico zo'n 650 duidelijk Douane pagina's. Van (een deel van de) andere pagina's moet dat worden beoordeeld. Daarnaast moeten verwijzingen op belastingdienst pagina's naar Douane pagina's worden aangepast. KI&S rekent 8 uur per pagina die aangepast moet worden. Op het moment dat zowel Douane als Toeslagen een eigen website met eigen redactie en eigen beheer en ontwikkeling inrichten is een eerste (zeer ruwe) inschatting dat er mogelijk 5000 pagina's aangepast moeten worden. Met de benodigde projectleiding en UX inspanningen komt dat neer op een jaar lang 40 fte. Voor het bekijken en splitsen van de documenten komt hier nog 5 tot 10 fte bij. Dit kan mogelijk met externe capaciteit worden opgelost.

De verwevenheid van de pagina's en documenten van Toeslagen en Belastingdienst in vele male groter dan die van Douane en Toeslagen. Daarom rekent dit onderzoek voor het beschrijven van haalbaarheid 20% van de totale benodigde inspanning toe aan Douane. Dat betekent dat er zo'n 10 fte nodig is (aan eventuele tijdelijke externe capaciteit) vanuit KI&S. Daar komt 4 tot 10 fte

aan inspanning vanuit IV bij. De aanvullende benodigde inspanning vanuit Douane kan geleverd worden vanuit het nieuw op in te richten redactieteam en komt daarmee niet boven op de structureel benodigde fte's. Daarbij kan voor de transitie gezocht worden naar een efficiëntere (mogelijk deels geautomatiseerde) werkwijze om pagina's en verwijzingen aan te passen. Het is niet zeker of de 14 tot 20 fte daadwerkelijk nodig is. Wel is duidelijk dat het significante inspanning vraagt om een eigen Douane website in te richten. Daarom is gekozen voor een bredere bandbreedte van 10 tot 20 fte.

Financiële impact transitie

De transitiekosten bedragen tussen de 1,5 en 3[20] miljoen euro. Naast tijdelijk extra benodigde fte worden er geen kosten voor transitiemiddelen verwacht.

Structurele financiële impact

Redactie, beheer en ontwikkeling van websites, documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement) kost Douane op jaarbasis tussen de 2 en 3 miljoen euro meer dan in de huidige situatie. Hiervan wordt tussen de 200.000 en 300.000 euro afgedragen aan IV ten behoeve van de beschreven toename in fte die vanuit IV nodig is voor extra beheer en ontwikkelwerk.

Risico's

- Financiële consequenties zijn gebaseerd op een ruwe inschatting en kunnen sterk variëren. Dit risico kan worden gemitigeerd door kaders te stellen aan de realisatie in de besluitvorming hierop.
- Aantal afnemers van IV diensten neemt toe en daarmee de benodigde afstemming.
- Er kan meer spanning ontstaan op benodigde functionaliteit van systemen die zowel Douane als KI&S gebruiken bij uitéénlopen wensen.
- Een te lange transitiefase met onderlinge afhankelijkheid van het in productie zetten.
- Schaarse benodigde transitiecapaciteit (wat kan resulteren in vertraging of prioritering ten opzichte van regulier redactie, beheer en ontwikkelwerk).

Webcare, contentcreatie en monitoring social media kanalen

Douane wil volledig beheer en eigenaarschap op alle social mediakanalen van de Douane. Hieronder vallen de processen rondom webcare, contentcreatie en monitoring en media-analyse. Daarbij wordt samenwerking en afstemming voorzien op het gebied van veiligheid en privacy vraagstukken en overkoepelende onderwerpen vanuit het ministerie. Onderstaande tabel vat de meerwaarde, consequenties en risico's van het verschuiven van deze processen samen. In de daaropvolgende tekst wordt dit toegelicht.

Meerwaarde	Groot voor uitvoeringsopgave Douane	
Consequenties	*Incidenteel (voor totale transitie)* • Eventueel meedenken door huidige medewerkers KI&S	*Structureel (op jaarbasis)*

[20] Afgeronde bedragen. Hierin is gerekend met de HOT voor externe inhuur van 140k per fte op jaarbasis.

	• Geen tijdelijke extra fte (kan uitgevoerd worden door nieuwe medewerkers) • Geen kosten	• Werkzaamheden voor Douane social media kanalen vervallen. Werk blijft divers. • Vraagt structureel 5 tot 10 fte • €0,5 tot €1 mln
Risico's	Beperkt en geen risico's voor uitvoeringsopgave Belastingdienst	

Meerwaarde

Het beheren van alle eigen social mediakanalen lost voor Douane de beschreven knelpunten op. Belangrijk hierin is de mogelijkheid om 24/7 te reageren op actualiteit. Het is belangrijk voor bedrijven up to date te worden gehouden, ook als er buiten kantoortijden belangrijke gebeurtenissen of calamiteiten plaatsvinden. Daarbij is er door het te verschuiven naar Douane meer synergie mogelijk met de telefoniediensten van Douane (DoTel) en de analyses die Douane maakt met behulp van Open Source Intelligence. Hiermee is de informatieverstrekking en het kunnen beantwoorden van vragen richting bedrijven nog completer. Het voeren van beheer over de social media kanalen maakt onderdeel uit van de wens van Douane om alle interactie met haar doelgroep in eigen hand te hebben. Hiermee kan de organisatie de verbinding met haar doelgroepen versterken en van daaruit de interactie en dienstverlening blijven optimaliseren.

Consequenties

Voor het uitvoeren van webcare, contentcreatie en monitoring van social mediakanalen heeft Douane structureel tussen de 5 en 10 fte nodig. KI&S verwacht het huidige aantal fte te behouden.

De consequenties voor medewerkers van KI&S zijn beperkt. Er is sprake van een kleine afname van werkdifferentiatie door het wegvallen van het creëren van Douane content.

De verwachte transitie inspanning bedragen minder dan 3 tot 5 fte voor een halfjaar en kunnen worden uitgevoerd door de medewerkers die Douane aantrekt voor het uitvoeren van de webcare, contentcreatie en monitoring. Daarmee zijn er geen extra transitiekosten boven de structurele kosten voor Douane.

Webcare, contentcreatie en monitoring van social mediakanalen kost Douane op jaarbasis naar verwachting tussen de 500.000 en 1 miljoen euro[21].

Risico's

- Douane moet de kennis op dit gebied nog opbouwen. Dat vergroot het risico op het maken van fouten en kan leiden tot (tijdelijke) kwaliteitsvermindering. Belangrijk hierbij is gebruik maken van de ervaring van KI&S en laten adviseren op welke gebieden er kans is op reputatieschade.

[21] Uitgaande van eigen medewerkers met gemiddeld schaal 9 conform HOT 2022.

- Vanuit KI&S wordt meegegeven alert te zijn op risico's rondom het schenden van privacy door het delen van informatie.

Er worden geen risico's gezien voor de uitvoeringsopgave van de Belastingdienst.

Ontsluiten en gebruiken 'gegevens' (in zowel primair proces als ondersteunende analyses)

Douane wil de volgende (proces)onderdelen zelf organiseren:

- Douane heeft en maakt afspraken over het gebruik van gegevens van de Belastingdienst in primaire processen/ systemen. Hiermee kan Douane benodigde brongegevens van andere onderdelen van de BD direct gebruiken. Dit geldt ook andersom.
- Douane heeft en maakt afspraken over het gebruik van gegevens van de Belastingdienst in analytische processen/ systemen. Uiteraard binnen kader van doelbinding. De meeste gegevens voor analyse komen uit eigen bronnen. Dit geldt ook andersom. Waar Belastingdienst gebruik maakt van gegevens van de Douane worden daar ook afspraken over gemaakt.
- Douane maakt zelf afspraken over informatieverstrekking aan derden. Douane gaat hierin ook zelf de accountfunctie vervullen voor deze partijen.
- Douane maakt zelf de benodigde analyses, rapportages en dashboards vanuit een eigen dataplatform, stelt zelf vast op welke manier de gegevens gebruikt mogen worden
- Douane gebruikt in de toekomst het eigen dataplatform om gegevens middels koppelingen (API's) beschikbaar te stellen.

KI&S, IV en/of CAP blijven de volgende taken/ onderdelen van deze processen uitvoeren:

- CAP/ Gegevens draagt zorg voor de aansluiting op nationale basisregistraties. Hiermee worden gegevens ingewonnen voor de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Douane maakt afspraken over het gebruik van de ingewonnen gegevens die zij ook nodig hebben.
- Douane IM en IV levert de infra, software en ontwikkelcapaciteit voor het dataplatform
- CAP/ Gegevens maakt afspraken met Douane over de gebruiksvoorwaarden van die nationale basisregistraties zoals onder andere verplicht terugmelden bij gerede twijfel van authentieke gegevens, verplicht doorgeven van wijzigingen/ mutaties van gegevens van niet-ingezetenen.
- CAP/ Gegevens levert Douane aanvullende klantgegevens zoals insolventiegegevens, NAW gegevens voor tenaamstellingen en adresseringen van Douane-bescheiden, en registreert op verzoek van Douane personen voor toekenning van EORI-nummers.
- CAP/ Gegevens vertegenwoordigt Douane in (stelsel)overleggen, bestuurlijke overleggen en gebruikersoverleggen van de basisregistraties HR/ BRP/ BAG (account en relatiemanagement)

Onderliggend aan deze gewenste toekomstige situatie is het eigen dataplatform dat Douane reeds samen met IV ontwikkelt. Dit platform wordt in de toekomst gebruikt voor het verzamelen, aggregeren, samenstellen en verstrekken van gegevens. Het besluit om over te gaan tot deze ontwikkeling staat los van de ontvlechting en is genomen voor dat dit haalbaarheidsonderzoek is gestart. Het resultaat faciliteert behoeften van Douane waar naar verwachting op termijn onderdelen van Belastingdienst en Toeslagen van profiteren. De kosten van de ontwikkeling van dit dataplatform worden niet meegenomen in de beschrijving van consequenties en risico's van het verschuiven van (delen van) processen rondom het ontsluiten en gebruiken van gegevens. Ook de inspanning die nodig is voor de datamigratie moet hoe dan

ook geleverd worden met de ontwikkeling waartoe is besloten en wordt daarom niet beschreven. Gedurende de ontwikkeling blijft Douane gebruik maken van de huidige omgeving.

Onderstaande tabel vat de meerwaarde, consequenties en risico's van het verschuiven van deze processen samen. In de daaropvolgende tekst wordt dit toegelicht.

Meerwaarde	Groot voor uitvoeringsopgave Douane	
Consequenties	*Incidenteel (voor totale transitie)* • Beperkte inspanning voor maken nieuwe afspraken verder inspanning vanuit CAP onbekend • Tijdelijke extra fte bij Douane zijn opgenomen in het reguliere meerjarenportfolio. • Geen kosten	*Structureel (op jaarbasis)* • Consequenties voor medewerkers CAP onbekend • Vraagt structureel 5 tot 10 fte • €0,5 tot €1 mln *Bovenstaande kosten zijn opgenomen in het reguliere meerjarenportfolio.*
Risico's	Beperkt en geen voor uitvoeringsopgave Belastingdienst	

Meerwaarde

Voor Douane lost de verschuiving in taken de beschreven knelpunten op. Kern hierin is de toename van mogelijkheden om een data-gedreven organisatie te worden. Gebruik van gegevens is essentieel voor de dienstverlening van Douane. Met goede analyses en de juiste beschikbaarheid in het primaire proces worden bedrijven beter geholpen. Besluitvorming over risico's en interventies gebaseerd op juiste en actuele data is noodzakelijk om de groeiende volumes efficiënt te kunnen behandelen en om gedifferentieerd toezicht te kunnen inrichten. Bovendien stelt het Douane in staat meer diensten te leveren aan bedrijven en andere overheden op basis van de data die Douane bezit. Vanuit CAP ontstaat er meer ruimte om zich te richten op Belastingdienst en Toeslagen.

Consequenties

Voor het uitvoeren van de beschreven (onderdelen van) processen heeft Douane een team met tussen de 5 a 10 fte nodig. Dit is een nieuw team binnen Douane IM/ IV.

CAP verwacht extra benodigde inspanning op afsprakenbeheer met Douane op het vlak van de dienstverleningsovereenkomsten. Deze toename is zeer beperkt. Daarentegen vervallen een aantal werkzaamheden die CAP nu voor Douane uitvoert.

De transitie wordt aan de kant van Douane uitgevoerd door het nieuw in te richten team. Voor de transitie is er daardoor niet tijdelijk extra fte nodig. CAP kan nog niet inschatting wat de transitie aan hun kant kost. De grootste inspanning wordt geleverd vanuit IV voor het ontwikkelen van een nieuw dataplatform, maar staat zoals genoemd los van het verschuiven van (onderdelen van) dit proces.

De kosten van het team waarmee Douane onderdelen wil uitvoeren van processen die nu door CAP worden uitgevoerd liggen tussen de 500.000 en 1 miljoen euro. De transitiekosten zijn beperkt omdat veel in reguliere processen wordt gerealiseerd.

Risico's

Er worden beperkt risico's gezien wel de noodzaak voor het maken van goede afspraken, onder andere voor borging van de juridische juistheid.

8.2 Haalbaarheid verschuiving van (delen van) processen naar Toeslagen

Kanalenstrategie en voeren kanaalregie

Toeslagen wil zelf een kanalenstrategie opstellen voor alle kanalen en een deel van de eigen kanalen zelf beheren. Ook nieuwe kanalen (denk aan beeldbellen of chat) wil Toeslagen in eigen beheer ontwikkelen. Zoals beschreven in de toekomstvisie wil Toeslagen dat het voor burgers duidelijk is dat Toeslagen een ander soort organisatie is dan Belastingdienst. Toeslagen maakt vitale voorzieningen voor alle burgers bereikbaar. Belangrijke doelgroepen van Toeslagen vragen om specifieke benadering om verbinding mee aan te gaan en van betekenis te zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om kwetsbare doelgroepen waar een proactieve benadering en inzet van andere communicatiemiddelen van groot belang zijn.

De onderzochte toekomstige situatie is dat Toeslagen een kanalenstrategie opstelt en kanaalregisseurs heeft voor de inzet van de kanalen die Toeslagen zelf in beheer heeft. Voor de kanalen die KI&S blijft beheren voor Toeslagen (Telefonie, brieven en Social media kanalen) heeft KI&S kanaalregisseurs. De regisseurs bij KI&S zorgen op basis van afstemming met Toeslagen dat de betreffende kanalen op een juiste en passende wijze worden ingezet. Uiteraard zullen de medewerkers van KI&S hun expertise delen en Toeslagen waar nodig adviseren wat o.b.v. de kernboodschap en de doelgroep de meest doeltreffende is bij KI&S de inzet van kanaal- en ketenregie nodig. Juist om een goede dienstverlening te kunnen blijven leveren voor de opdrachtgevers zijn beide functies binnen KI&S onmisbaar.

De volgende tabel vat de meerwaarde, consequenties en risico's van het verschuiven van deze processen samen. In de daaropvolgende tekst wordt dit toegelicht.

Meerwaarde	Groot voor uitvoeringsopgave Toeslagen	
Consequenties	*Incidenteel (voor totale transitie)* • Extra afstemming voor huidige medewerkers • Geen fte nodig voor transitie • Geen transitiekosten	*Structureel (op jaarbasis)* • Beperkte verandering voor huidige medewerkers • Vraagt structureel 2 fte extra • Ongeveer €200k
Risico's	Beperkt	

Meerwaarde

Het zelf opstellen van een kanalenstrategie en voeren van kanaalregie lost voor Toeslagen de beschreven knelpunten op. Belangrijk daarin is dat het Toeslagen in staat stelt zelf de verbinding aan te gaan met haar doelgroepen en daarin een passende en onderscheidende

'tone of voice' toe te passen en de interactie te optimaliseren over verschillende kanalen heen. Dit maakt het voor de burger makkelijker Toeslagen te onderscheiden als andersoortige organisatie naast de Belastingdienst. Dit kan bijvoorbeeld de laagdrempeligheid voor het opnemen van contact en stellen van een hulpvraag vergroten. Als gevolg van het afnemen van de verantwoordelijkheid ook te denken vanuit de Toeslagen doelgroep kan KI&S beter focussen op de interactie voor Belastingdienst en dit voor burgers en bedrijven nog beter optimaliseren.

Uiteraard zit er ook een andere kant aan het organiseren van een eigen kanalenstrategie en het zelf in beheer nemen van kanalen door Toeslagen. Het kan voor burgers ook prettig zijn bepaalde informatie van zowel Toeslagen als Belastingdienst op één plek te vinden. Denk bijvoorbeeld aan alles wat je moet weten op het gebied van belastingaangifte en het aanvragen of aanpassen van Toeslagen bij verschillende *'life-events'*.

Dit onderzoek redeneert vanuit de beweging die in gang in gezet met het inrichten van een zelfstandige DG Toeslagen, gericht op de eigen uitvoeringsopgave en eigen doelgroep. De risico's die hiermee gepaard gaan zoals afname van kwaliteit van dienstverlening voor burgers en bedrijven staan verderop onder 'risico's' beschreven.

Consequenties

De fte die KI&S momenteel inzet voor ketenregie ten behoeve van Toeslagen zal ook in de toekomst nodig blijven bij KI&S. Bij Toeslagen is 1 fte meer nodig ten opzichte van de huidige situatie.

Het werkpakket van medewerkers van KI&S zal in beperkte mate veranderen. Er moet mogelijk een extra afstemmings- en verantwoordingselement richting Toeslagen worden ingericht.

In de transitiefase is meer afstemming nodig om processen en werkafspraken goed op elkaar aan te sluiten. Er zijn naar verwachting geen extra fte's nodig voor de transitiefase. Ook is er geen inzet van transitie instrumenten nodig en is de verandering in inzet van middelen richting de onderzochte situatie zeer beperkt.

De structurele financiële consequenties bedragen rond de 100.000 euro op jaarbasis.

Risico's

Er gelden beperkt risico's voor het verschuiven van de kanaalstrategie en kanaalregie naar Toeslagen. Op zichzelf is dit geen complex of omvangrijk proces. De risico's die kunnen gaan spelen hebben met name te maken de combinatie van verschuiven van de kanalenstrategie en redactie, beheer en ontwikkel processen (zie volgende paragraaf). Daarom is ervoor gekozen om ze daarbij te beschrijven en daaraan toe te rekenen.

Redactie, beheer en ontwikkeling websites, portalen, documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement)

Toeslagen is verantwoordelijk voor de websites toeslagen.nl en mijntoeslagen.nl. Hiervoor wil Toeslagen zelf een redactie inrichten. Het voeren van een eigen redactie op de website en documenten hangt samen met het beheren en ontwikkelen hiervan. Dat betekent (net zoals bij

Douane) dat Toeslagen het onderstaande totaal aan taken van KI&S overneemt. Het is uiteraard aan Toeslagen hoe ze dit inrichten en op welke manier ze deze taken uitvoeren[22]:

- Het bewaken van richtlijnen rondom toegankelijkheid, afstemming websites andere overheden en beheren van handboeken (nu uitgevoerd door een hoofdredactie)
- Het plaatsen en aanpassen van content (incl. afbeeldingen) en de juridische controle daarop (nu uitgevoerd door een redactie met redacteuren, vakredacteuren, eindredacteuren)
- Technische wijzigingen en onderhoud aan de websites (nu uitgevoerd door het Webtoolsteam)
- Rapportages over gebruik en staat van de website (nu uitgevoerd door het Metrics team)
- UX ontwerp en testen (nu uitgevoerd door het UX team)
- Damage procedure in het geval er een storing op een website optreedt (verantwoordelijkheid ligt nu bij medewerkers uit verschillende teams)
- Rollen in de scrumteams die aan Toeslagen portalen werken die nu vanuit KI&S worden geleverd
- Het uitvoeren van klantsignaalmanagement (wordt nu niet uitgevoerd)

IV voert nu een aantal ondersteunende taken uit voor KI&S om de redactie, het beheer en de ontwikkeling van de website mogelijk te maken. In de onderzochte toekomstige situatie blijft IV deze taken uitvoeren (of met andere woorden: deze 'diensten' leveren).

- Infra (IV) blijft de infrastructuur onderhouden (servers en de bijbehorende software zoals firewalls, scripts en HTTP-servers)
- IV blijft generiek toegangsmanagement leveren
- Toeslagen blijft gebruik maken van generieke applicatieve voorzieningen zoals de formulierendienst
- Toeslagen blijft applicaties als WCM
- IV blijft de werkzaamheden voor de portalen uitvoeren die in de huidige situatie ook worden uitgevoerd. Hierin vindt geen verschuiving plaats.
- Invulling van de rollen in het beheer en ontwikkelen van portalen die nu vanuit IV worden geleverd worden ook in de onderzochte situatie door IV geleverd.

Onderstaande tabel vat de meerwaarde, consequenties en risico's samen van het verplaatsen van redactie, beheer en ontwikkeling websites, portalen, documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement). De daaropvolgende paragrafen geven nadere toelichting.

Meerwaarde	Groot voor uitvoeringsopgave Toeslagen	
Consequenties	*Incidenteel (voor totale transitie)* • Extra afstemming voor huidige medewerkers + ondersteuning	*Structureel (op jaarbasis)* • Werkzaamheden voor Toeslagen websites vervallen.

[22] Zie voor een uitgebreidere beschrijving de tekst bij Douane. Omdat dit precies hetzelfde is als voor Toeslagen is ervoor gekozen deze tekst niet tweemaal in het rapport op te nemen.

	transitietraject (ipv werk voor Toeslagen websites) • Vraagt tijdelijk 30 tot 50 fte • €4 tot €7 mln	Werk bij KI&S blijft voldoende divers. • Vraagt structureel 25 tot 38 fte • €2,5 tot €4 mln
Risico's	Middelgroot	

Meerwaarde

De website is voor Toeslagen een essentieel interactiemiddel. Het zelf voeren van redactie, beheer en verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling lost de knelpunten die op dit moment in deze processen worden ervaren op. Het realiseren van een logische klantreis, goede zoekfunctionaliteit gericht op de Toeslagen informatie, passende *'tone of voice'* en daarmee een heldere eigen identiteit zijn nodig voor de richting die met het realiseren van een zelfstandige DG is ingeslagen. Zoals ook op andere plekken benoemd wil Toeslagen hiermee de verbinding met burgers versterken en het zo laagdrempelig mogelijk maken waar nodig hulpt te vragen, via het meest passende kanaal. Toeslagen bevindt zich in het sociale domein waar burgers in de actualiteit hun gegevens moeten doorgeven. Daarvoor kiest Toeslagen voor een andere benadering en andere vorm van ondersteuning van burgers en heeft de DG hiervoor ruimte en zeggenschap nodig.

Het beter afstemmen van de website en inhoud van de pagina's op de doelgroep van Toeslagen heeft ook een positief effect op de hoeveelheid telefoongesprekken die worden aangevraagd bij de BelastingTelefoon. Een kanaal dat minder makkelijk opschaalbaar is. Dit maakt de kans kleiner dat burgers niet bediend kunnen worden en afhaken in het zoeken van contact en belangrijke informatie.

Consequenties[23]

Er zijn eerder verkenningen uitgevoerd naar mogelijke consequenties (onder andere een analyse van het bureau Portico[24]) van verschuiven van (onderdelen van) dit proces. Daarbij heeft Toeslagen helder wat ze hiermee wil bereiken. De stap om de toekomstige situatie in detail uit te werken en een passend transitieplan op te stellen moet nog gezet worden. Er is gekozen om die stap te zetten na het haalbaarheidsonderzoek. Daarom beschrijft dit rapport de consequenties van het verplaatsen van processen op hoofdlijnen en benoemt het aannames op nader uit te werken en opties.

Zoals beschreven is belastingdienst.nl, douane.nl en toeslagen.nl nu één website. Daarbij worden nu ook alle documenten die worden gebruikt vanuit één systeem beheert. Om verschillende websites te realiseren en daar eigen redactie op te voeren zijn er op verschillende onderdelen werkzaamheden nodig:

- Toeslagen moet een redactie opbouwen en bijbehorende processen inrichten.

[23] De tekst onder 'consequenties' komt deels overeen met de tekst die bij Douane is opgenomen. Er is voor deze herhaling gekozen omwille van de zelfstandige leesbaarheid van dit hoofdstuk voor Toeslagen.
[24] Impact analysis – ontvlechting website v1.3 Portico

- De 7.500 pagina's moeten worden gesplitst (en er moeten afspraken gemaakt worden op welke manier omgegaan wordt met content die voor de verschillende websites belangrijk zijn. Hiervoor zijn werkzaamheden aan de kant van zowel Toeslagen als Belastingdienst (met name KI&S) nodig.
- Het moet (technisch) mogelijk gemaakt worden om met verschillende websites te werken. Hiervoor kan bijvoorbeeld het contentmanagement worden gesplitst, gekopieerd of voor Toeslagen kan een nieuw content management systeem ingericht worden.
- Daarbij moet benodigde functionaliteit aan zowel de beheerkant (denk bijvoorbeeld aan meten websitegebruik) als aan de bezoekerskant (denk bijvoorbeeld aan een zoekfunctie) worden ingericht.

Hetzelfde geldt grotendeels voor documenten. Ook daarbij moet bepaald worden in welk systeem en op welke manier ze worden beheerd en ook die moeten op onderdelen worden gesplitst of verdeeld.

Voor het beschrijven van mogelijke consequenties van verplaatsing van deze processen wordt uitgegaan van het huidige en toekomstig generieke aanbod van IV voor websites en de redactie & publicatie van content[25]. Hiermee kan Douane, Toeslagen en Belastingen met een eigen website-omgeving en eigen redactie werken. Het technisch beheer aan IV kant en de infrastructuur zijn gezamenlijk onderliggend aan de drie websites en beheeromgevingen. Voor de migratie wordt uitgegaan van een kopie van de huidige omgeving inclusief alle pagina's. Dit betekent niet dat de keuze voor deze opties is gemaakt. Het biedt enkel de mogelijkheid om iets te zeggen over te verwachten consequenties. Waarbij er in het verder uitwerken oplossingen gevonden kunnen worden die minder en meer werkt vragen waar in een later stadium keuzes in gemaakt kunnen worden.

Mogelijk verschil in fte huidige en toekomstige situatie

Verwacht wordt dat Toeslagen een redactie van 10 tot 20 fte nodig heeft. Daarnaast wordt verwacht dat Toesagen zo'n 10 fte nodig heeft voor het beheer en de ontwikkeling van de website (voor het werk dat nu gedaan wordt door Webtools, Metrics, UX en RTO beheer). Voor klantsignaalmanagement is zo'n 3 fte nodig. In totaal is er bij Douane 23 tot 33 fte nodig voor het overnemen van deze processen. Dat is inclusief de invulling van de rollen in de scrumteams die werken aan de portalen en die nu vanuit KI&S ingevuld worden.

Voor IV wordt een toename verwacht in het werk dat verricht wordt voor de infrastructuur en benodigde applicaties voor de websites en documenten. Uitgaande van de (optionele) beschreven toekomstige situatie vraagt dat 4 tot 10 fte extra werk voor Douane en Toeslagen samen. Voor enkel Douane wordt daarom uitgegaan van 2 tot 5 extra fte. KI&S verwacht geen vermindering in het aantal fte. Van de fte's die niet meer ingezet worden voor Douane redactiewerk wordt in 1 fte ingezet voor afstemming over gezamenlijke content of producten.

[25] De WCM-oplossing inclusief hulpmiddelen en publicatiemechanismen en contentvoorzieningen. Met in plaats van de huidige omgeving, drie logisch gescheiden omgevingen voor website en de bijbehorende redactie-omgeving op dezelfde infrastructuur.

De totale (structurele) toename is daarmee 25 tot 38 fte. Deze toename komt deels doordat het aantal fte bij KI&S niet minder wordt en doordat er een deel van het werk in de huidige fase van de ontvlechting tijdelijk niet uitgevoerd wordt.

Fte ten behoeve van de mogelijke transitie

KI&S rekent 8 uur per pagina die aangepast moet worden. Op het moment dat zowel Douane als Toeslagen een eigen website met eigen redactie en eigen beheer en ontwikkeling inrichten is een eerste (zeer ruwe) inschatting dat er mogelijk 5000 pagina's aangepast moeten worden. Met de benodigde projectleiding en UX inspanningen komt dat neer op een jaar lang 40 fte. Voor het bekijken en splitsen van de documenten komt hier nog 5 tot 10 fte bij. Dit kan mogelijk met externe capaciteit worden opgelost.

De verwevenheid van de pagina's en documenten van Toeslagen en Belastingdienst in vele male groter dan die van Douane en Toeslagen. Daarom rekent dit onderzoek voor het beschrijven van haalbaarheid 80% van de totale benodigde inspanning toe aan Douane. Dat betekent dat er zo'n 40 fte nodig is (aan eventuele tijdelijke externe capaciteit) vanuit KI&S. Daar komt 4 tot 10 fte aan inspanning vanuit IV bij. De aanvullende benodigde inspanning vanuit Toeslagen kan geleverd worden vanuit het nieuw op in te richten redactieteam en komt daarmee niet bovenop de structureel benodigde fte's. Daarbij kan voor de transitie gezocht worden naar een efficiëntere (mogelijk deels geautomatiseerde) werkwijze om pagina's en verwijzingen aan te passen. Het is niet zeker of de 44 tot 50 fte daadwerkelijk nodig is. Wel is duidelijk dat het significante inspanning vraagt om een eigen Toeslagen website in te richten. Daarom is gekozen voor een bredere bandbreedte van 30 tot 50 fte.

Financiële impact transitie

De transitiekosten bedragen tussen de 4 en 7 miljoen euro[26]. Naast tijdelijk extra benodigde fte worden er geen kosten voor transitiemiddelen verwacht.

Structurele financiële impact

Redactie, beheer en ontwikkeling van websites, documenten en brieven (incl. klantsignaalmanagement) kost Douane op jaarbasis tussen de 2,5 en 4 miljoen euro meer dan in de huidige situatie. Hiervan wordt tussen de 200.000 en 300.000 euro afgedragen aan IV ten behoeve van de beschreven toename in fte die vanuit IV nodig is voor extra beheer en ontwikkelwerk.

Risico's

- Financiële consequenties zijn gebaseerd op een ruwe inschatting en kunnen sterk variëren. Dit risico kan worden gemitigeerd door kaders te stellen aan de realisatie in de besluitvorming hierop.
- Aantal afnemers van IV diensten neemt toe en daarmee de benodigde afstemming.
- Er kan meer spanning ontstaan op benodigde functionaliteit van systemen die zowel Toeslagen als KI&S gebruiken bij uitéénlopen wensen.
- Een te lange transitiefase met onderlinge afhankelijkheid van het in productie zetten.

[26] Afgeronde bedragen. Hierin is gerekend met de HOT voor externe inhuur van 140k per fte op jaarbasis.

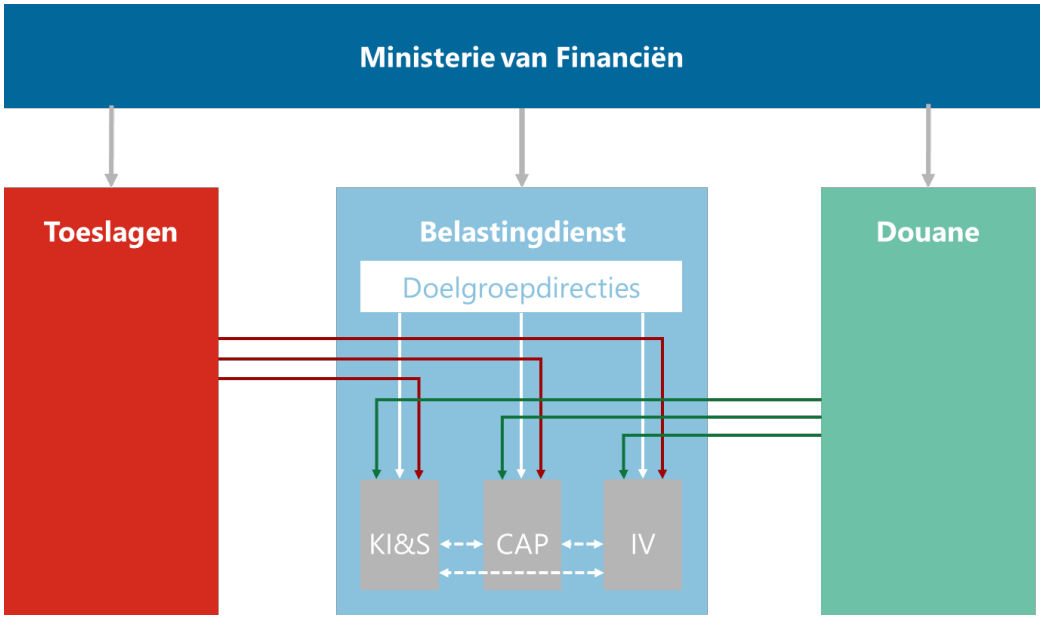
- Schaarse benodigde transitiecapaciteit (wat kan resulteren in vertraging of prioritering ten opzichte van regulier redactie, beheer en ontwikkelwerk).
- De verwevenheid van de wet- en regelgeving maakt dat bij bepaalde ‘life events’ zoals scheiden, kind krijgen en overlijden, een combinatie van informatie vanuit Toeslagen en Belastingdienst nuttig kan zijn. In de onderzochte situatie is het mogelijk dat burgers bepaalde informatie op twee plekken moet zoeken.
- De kans dat terminologie op websites, tijdens baliebezoek en in de belscripten niet op elkaar te aansluiten en verwarring oplevert neemt toe.
- De transitie kan woerden uitgevoerd met externe capaciteit, maar zal ook (in mindere mate) beslag leggen op de vaste bezetting. Een risico hierbij is dat gedurende een transitiefase het reguliere beheer en onderhoud onder druk komt te staan. Daarnaast zal de ruimte om vernieuwingen en verbeteringen door te voeren beperkter worden.

9 Besturing: ontwikkelen opdrachtgever-opdrachtnemer relatie

9.1 Gewijzigde verhoudingen

Na de aanstelling van directoraten-generaal Douane en Toeslagen in de organisatiestructuur van het Ministerie van Financiën in de eerste fase van de ontvlechting, is een fundamentele nieuwe relatie ontstaan tussen Douane en Toeslagen met de Belastingdienst. Dat geldt ook voor de relatie met CAP, IV en KI&S als onderdelen van de Belastingdienst. Waar Douane en Toeslagen voorheen onderdeel uitmaakten van de ketens binnen de Belastingdienst is er de facto een opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding ontstaan tussen Toeslagen en Douane (opdrachtgever) enerzijds en CAP, IV en KI&S (opdrachtnemer) anderzijds. De bestaande samenwerkingsrelaties die zijn ingeregeld kort na de eerste fase van ontvlechting voorzien hier echter niet in. De indertijd opgestelde 'samenwerkingsovereenkomsten' tussen CAP, IV en KI&S en Douane en Toeslagen waren vooral gericht op continuïteit en minder op een herziening van aansturing. Daar was het ook simpelweg te vroeg voor.

Inmiddels zijn fase twee van ontvlechting (toedelen van medewerkers aan Douane en Toeslagen en fase 3a (de inrichting van Shared Services organisaties oa Huisvesting, Facilitair, Personeel en Financiën) afgerond. Er is dus bijna twee jaar lang ervaring in de nieuwe constellatie opgedaan en daarin zijn ook de knelpunten zichtbaar geworden. Er is bewust gekozen voor een gefaseerde ontvlechting en daarmee ook voor het gaandeweg oplossen van de knelpunten. De organisatie ontwikkelt zich continu: functies en organisatieonderdelen bij Douane en Toeslagen worden ingericht en nieuwe relaties met de onderdelen en 'counterparts' bij de Belastingdienst krijgen vorm. Dit vraagt ook om nieuwe besturingsafspraken. In onderstaand figuur is aangegeven hoe de nieuwe relatie van Douane en Toeslagen met de directies CAP, IV en KI&S verder gestalte moet krijgen.



Uitzondering in de op continuïteit gerichte samenwerkingsafspraken, vormt de relatie die is ingericht tussen Douane en IV. Deze kent een langere geschiedenis. Sinds 2016 heeft het MT Douane in gezamenlijkheid met het MT IV uitvoering besloten dat IM Douane samen met IBS Douane werkt aan het opzetten en inrichten van de agile wijze van voorbrengen. Hiervoor zijn medewerkers van de twee afdelingen samengebracht in multidisciplinaire teams die samen ontwikkelen en realiseren. Deze multidisciplinaire teams worden functioneel aangestuurd door Ketenteams waar ook medewerkers van beide afdelingen in werken. De lijnen zijn hierdoor kort waardoor de afstemming soepel verloopt. Het afdelingshoofd IBS Douane en leden van het managementteam van IM vormen samen het Bestuur IV-Douane waardoor de samenwerking op de verschillende niveaus in de voortbrenging Douane is vormgegeven. Ook zit de voortbrengingsorganisatie van Douane hierdoor dicht aan tegen de business owners en daarmee de uitvoering van de Douane. Voor Douane is het van belang dat dit verder wordt doorontwikkeld in het licht van de nieuwe opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, zonder dat afbreuk gedaan wordt aan de voordelen die met de huidige werkwijze gepaard gaan.

Het voorgestelde en hieronder verder uitgewerkte besturingsmodel dient het mogelijk te maken de nieuwe opdrachtgever – opdrachtnemer relatie slagvaardig ten uitvoer te brengen. Dit betreft o.a. de aansturing van de processen die i.v.m. ontvlechting niet worden verschoven, maar voor meerdere opdrachtgevers, worden uitgevoerd. Het is in zekere zin een alternatief voor ontvlechten in de zin van verschuiven. Tegelijk is het ook een variant van ontvlechten omdat zowel Douane als Toeslagen ontvlechten uit het bestaande besturingsmodel van de Belastingdienst. Het gewijzigde besturingsmodel moet het mogelijk maken om, voor bekende knelpunten, aan oplossingen te werken, of aan oplossingen te werken om knelpunten te voorkomen en ook nieuwe wensen te kunnen invullen. Alle drie directoraten werken immers in een dynamische omgeving.

9.2 Versterking opdrachtgever-opdrachtnemerschap

In dit hoofdstuk worden de contouren van een besturingsmodel beschreven waarmee de knelpunten in de huidige samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen worden opgelost. Dit kan ook breder dienen als model voor interactie tussen Douane en Toeslagen met CAP/ IV en KI&S, dus ook voor de processen die niet in scope van dit onderzoek vallen. Basis voor het model is gelegd in de gesprekken tussen IV met Douane en Toeslagen met als aanleiding de knelpunten in het ‘voortbrengingsproces’. Dit betreft vooral de ontwikkeling van nieuwe toepassingen voor Douane en Toeslagen door IV en met name de ‘dedicated’ afdelingen IBS-Douane en IBS-Toeslagen. Kenmerkend voor deze onderdelen zijn de 1) voortdurende wijzigingen in de projectenportfolio’s en van 2) schaarste van de (ICT) resources die voor deze veranderopgaven nodig zijn. Beide elementen raken ook de inzet en wensen van andere ‘afnemers’ van IV diensten en dit vraagt dus ook regelmatig overleg en afstemming tussen alle betrokken partijen. Er is om die reden gekeken naar twee lagen in de besturing:

- Operationele processen
- Functioneel overleg (inrichting operationele proces, overleg en escalatie)

Beide lagen zijn in de volgende paragrafen kort beschreven.

Alhoewel de IV organisatie een geheel eigen dynamiek heeft, kan het besturingsmodel ook goed worden toegepast op de relatie tussen CAP en KI&S met Douane en Toeslagen. Dit wordt in de volgende paragrafen toegelicht.

De IV-organisatie Belastingdienst (IV-BD) heeft naast Douane en Toeslagen binnen de Belastingdienst meerdere ketens die afhankelijk zijn van IV-BD. Van oudsher staat IV-BD opgesteld voor het primaire proces van de Belastingdienst. De generieke diensten, de raakvlakken en de standaard diensten zijn oorspronkelijk ontwikkeld voor de Belastingdienst. Tevens komt de werkwijze van software ontwikkelen, die ook binnen IBS wordt gehanteerd (SABel: Scaled Agile Belastingdienst) vanuit het perspectief van de Belastingdienst. De ontvlechting van Toeslagen en Douane vraagt om een andere verhouding van IV-BD tot de nieuwe directoraten. Door de introductie van dit nieuwe besturingsmodel, zal IV-BD twee besturingsmodellen naast elkaar uitvoeren (ketensturing naast de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie). Het ontwikkelen van dit nieuwe model kan een eerste stap zijn richting één nieuw besturingsmodel, waarbij ketensturing gefaseerd wordt vervangen door dit opdrachtgever- opdrachtnemer model, zodat op termijn één besturingsmodel overblijft.

Processen

Voor het ontwikkelen en professionaliseren van de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, worden o.a. de hierna opgesomde processen geïmplementeerd. Deze opsomming is tot stand gekomen bij het bespreken van de knelpunten, welke in verband met de ontvlechting zijn aangedragen door IV, Douane en Toeslagen. Het betreft processen die reeds zijn ingericht, maar i.v.m. de nieuwe verhoudingen, aanpassing en/of nadere professionalsering vereisen. In de implementatie ervan moet aansluiting gezocht worden op de agile werkwijze (SABEL) die binnen IV wordt gehanteerd en de relatie die is ingericht tussen Douane en IV en aan het begin van dit hoofdstuk staat beschreven.

Accountmanagement

Het inrichten van accountmanagement is bedoeld om Toeslagen en Douane in staat te stellen bij meerjarige contracten die aangegaan worden te werken met één aanbodorganisatie (één ‘loket’). Met dit proces moet voorkomen worden dat Douane of Toeslagen op verschillende plekken moeten lobbyen binnen Belastingdienst (bij bijvoorbeeld ketentafels) om op onderdelen zaken gedaan te krijgen. Binnen het accountmanagement is aandacht voor continuïteit en eventueel uitbreiding over verschillende jaren heen.

Contractmanagement

Het inrichten van contractmanagement is bedoeld om vast te leggen hoe de dienstverleningsafspraken en financiële afhandeling plaatsvindt. Onderliggend aan dergelijke contractafspraken kunnen ook SLA’s worden opgesteld. Voor een IV organisatie die staat opgesteld voor het bedienen van meerdere opdrachtgevers is het van belang de inzet van schaarse middelden contractueel goed met elkaar vast te leggen. Dit stelt een portfolioboard in staat het portfoliomanagementproces met minder resource problemen, als gevolg van de ontvlechting, ten uitvoer te brengen.

Financieel management

Het inrichten van financieel management is bedoeld de financiële afspraken (DFA's) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vast te leggen, uit te voeren en over de voortgang te rapporteren.

Resourcemanagement

Het inrichten van resourcemanagement is bedoeld om de medewerkers, conform de overeengekomen afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zo efficiënt en effectief mogelijke in te zetten. Met name wanneer er sprake is van 'toegewezen' (dedicated) medewerkers die zich specifiek op Douane of Toeslagen taken richten. Door goed resource beheer zal de organisatie IV-voortbrenging optimaal kunnen functioneren. Tegelijkertijd kunnen de medewerkers zich blijven ontwikkelen en inzetten voor de IV-organisatie. Goed resourcemanagement zorgt voor betere loopbaankansen, minder ziekteverzuim en hogere productiviteit. In een enorm schaarse arbeidsmarkt is dit een belangrijk proces, waarvoor goede afspraken nodig zijn.

Portfoliomanagement

Het aanpassen van het portfoliomanagementproces is bedoeld om (change)capaciteit in de verschillende compartimenten toe te wijzen en middels roadmaps waar nodig te kunnen her-prioriteren. Belangrijke ontwikkeling hierin is de positie van Douane en Toeslagen als zelfstandig DG en de manier waarop processen van opdrachtgever- en nemer aansluiten.

Hierna volgt een opsomming van relevante overleggen en een opsomming van sturende processen waarmee de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie wordt ontwikkeld en de geconstateerde knelpunten kunnen worden opgelost.

Overlegstructuren

Momenteel wordt regulier bilateraal (tussen IV-Douane en IV-Toeslagen) overlegd waardoor onderdeel overstijgende knelpunten onvoldoende aan bod komen. Eventuele escalatie vindt plaats via het 3 DG overleg of de CIO lijn naar het ministerie. Deze manier van werken wordt als weinig effectief ervaren en knelpunten worden niet opgelost. Uit gesprekken is duidelijk geworden dat er behoefte is op directie niveau overleg te organiseren. Doel van deze overleggen is samenhang te creëren en ook meer inhoudelijke oplossingen te bespreken, waarmee de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie in belang van betrokken directies kan worden ingericht en versterkt. Op de agenda van deze overleggen staat o.a. de inrichting en het optimaal laten functioneren van de hiervoor beschreven processen. Deze overleggen hebben een belangrijke rol bij het realiseren van synergie en schaalvoordelen. Gedacht wordt aan de volgende overleggen in de IV-keten.

Directieoverleg (algemeen directeur IV & 3 CIO's)

Overleg tussen de CIO's van Douane, Toeslagen en Belastingdienst (vraag/ opdrachtgevers) en de algemeen directeur IV (aanbod/ opdrachtnemer). Het betreft hier dus niet drie losse 1 – 1 gesprekken maar 1 overleg tussen de algemeen directeur IV en de 3 CIO's gezamenlijk om een gezamenlijk beeld te kunnen ontwikkelen. In dit overleg worden afspraken gemaakt over organisatie ontwikkelvraagstukken waarmee actuele problemen worden aangepakt. Inhoudelijke vraagstukken over portfolio of operationele zaken worden niet besproken, maar

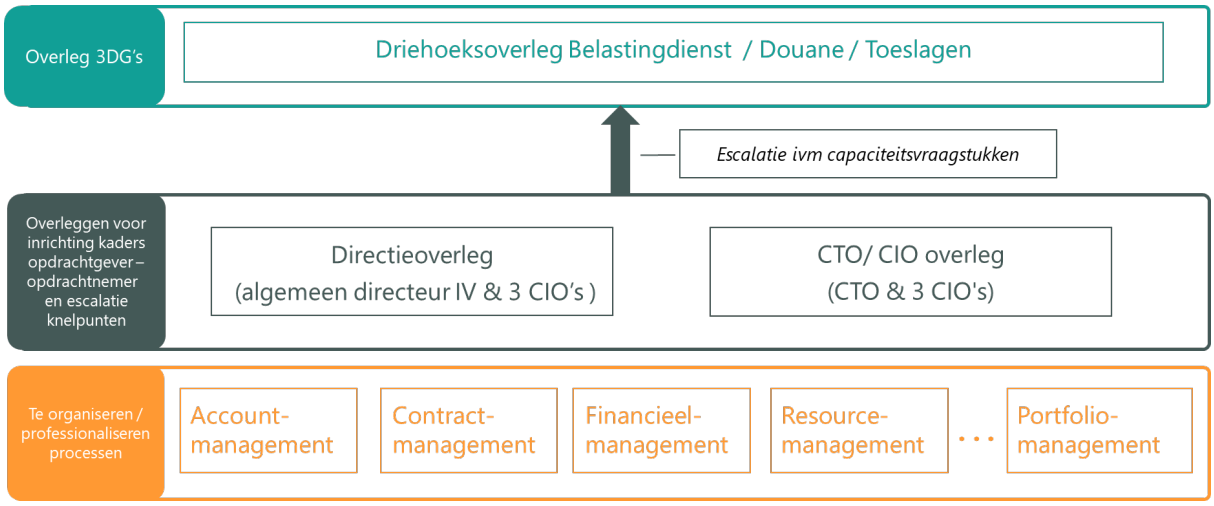
worden voorgelegd aan de overlegstructuren/ processen die hiervoor zijn ingericht. Indien deze overlegstructuren of bijbehorende processen, in het kader van opdrachtgever – opdrachtnemer vraagstukken, onvoldoende functioneren worden maatregelen voorgesteld deze te verbeteren. Als voorbeeld is gesproken over de snelheid waarmee generieke voorzieningen worden geleverd en de beperkte invloed die door Douane en Toeslagen wordt ervaren op de prioritering van levering en aansluiting op deze generieke voorzieningen. Zonder de inhoudelijke kant (toedelen van capaciteit) erbij te betrekken, kan in het directieoverleg worden besproken en besloten hoe deze prioriterings- en aansluitingsissues kunnen worden opgelost.

CTO-CIO-overleg

De CTO (aanbod/ opdrachtnemer) organiseert als voorzitter een CTO-CIO overleg met de CIO's van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen (vraag/ opdrachtgevers). Het doel van dit overleg is de strategische afstemming tussen de opdrachtgevers (CIO's) en de opdrachtnemer (CTO), waarbij knelpunten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer op directieniveau worden besproken. Als voorbeeld is gesproken over afstemming bij opdrachten die door één van de opdrachtgevers aan de CTO worden voorgelegd, maar gevolgen kunnen hebben voor de andere directoraten. Dit overleg biedt de mogelijkheid op directieniveau kaders af te spreken waarbinnen dit soort opdrachten worden uitgevoerd en indien nodig afspraken over escalaties.

CIO-overleg

CIO-overleg o.l.v. de CIO kerndepartement. Hier worden de kaders en richtlijnen geformaliseerd en afgestemd en indien nodig vormt dit overleg ook de escalatielijn richting het driehoeksoverleg met de 3 DG's.

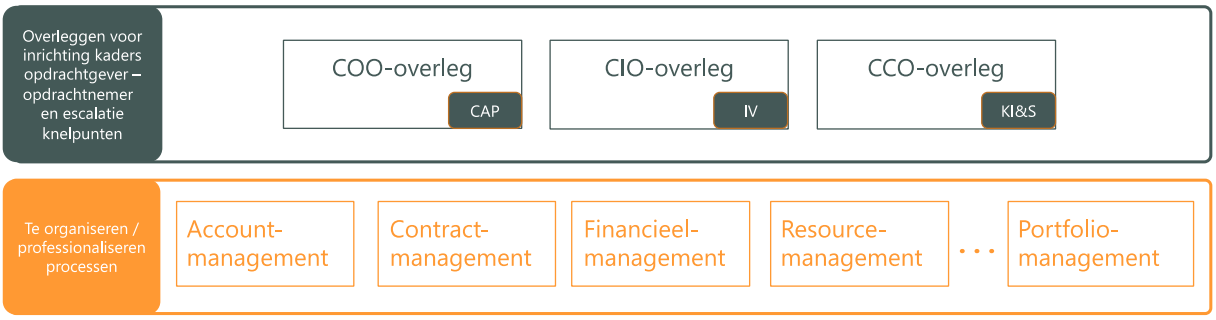


Figuur 1 relevante overleggen voor ontwikkeling opdrachtgever-opdrachtnemer relatie

9.3 Model ook geschikt voor CAP en KI&S

Op basis van de gesprekken met IV en Douane en Toeslagen is een eerste indruk verkregen of een professionalisering van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie in samenhang met versterken van de overlegstructuur een bijdrage kan leveren bij het oplossen van de geïdentificeerde knelpunten. De vraag die hierop volgt is of dit ook voor CAP en KI&S een werkbare oplossingsrichting is waarbij de besturing niet langer via ketens loopt, maar er een

rechtstreekse relatie ontstaat tussen Douane en Toeslagen enerzijds met CAP, IV en KI&S anderzijds. Het sturingsmodel vraagt daarmee om het inrichten van functionele rollen aan beide zijden van de relatie. Bij IV was hier al sprake van door het 'bruggenhoofd' IBS. Bij CAP en KI&S zal een dergelijk accountmanagement ook nodig zijn. Voor Douane en Toeslagen is het denkbaar om dit in te richten als een functie binnen de directie van Douane en Toeslagen. Dit kan als separate functie zoals de huidige directeur Informatiemanagement (CIO) bij de Douane die optreedt als liaison richting IV. Zo kan ook een vergelijkbare functie ingesteld worden als Chief Operations (COO)) liaison richting CAP en Chief Customer (CCO) richting KI&S.



De functionele lijnen zijn een belangrijke randvoorwaarde voor een effectieve opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en kunnen ook zorgen voor een versterking van de samenwerking op lagere managementposities. Een mooi voorbeeld hiervan is de relatie tussen KI&S en Toeslagen/ UHT waarbij een afdelingshoofd vanuit KI&S gedetacheerd wordt aan UHT. Op deze manier maakt UHT geen afspraken via ketentafels, maar zijn de afspraken direct tussen de organisatie UHT en KI&S. Op het moment dat de behoeften veranderen wordt daar het gesprek gevoerd. Dat is wat in het geschetste besturingsmodel onder account en contractmanagement wordt verstaan. Zonder daar al te veel voor op te tuigen is het belangrijk dat een vorm wordt gevonden voor de directe relatie tussen Toeslagen als opdrachtgever en KI&S als opdrachtnemer.

9.4 Scheiden opdrachtgever-opdrachtnemer binnen de Belastingdienst

De eenduidige opdrachtgever-opdrachtnemer relatie van Douane en Toeslagen heeft ook gevolgen voor de onderlinge verhoudingen tussen CAP, IV en KI&S. Immers, Douane en Toeslagen rechtstreeks met de drie directies afspraken maken en de daarvoor benodigde capaciteit bij een van de andere directies overlaten aan de primaire 'verdragspartij'. Als voorbeeld: Toeslagen maakt afspraken met KI&S over een vernieuwing van de afspraken over Telefonie. KI&S moet zorgdragen dat de hiervoor benodigde IV-capaciteit beschikbaar is. Immers dit is een intra-Belastingdienst aangelegenheid geworden. De afstemming tussen CAP, IV en KI&S is aan de Belastingdienst. Omdat de DG Belastingdienst vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de doelgroepdirecties en FIOD ook vergelijkbare afspraken zal maken in het kader van de ketensturing van de Belastingdienst is het nodig om opdrachtgever en opdrachtnemerschap binnen de Belastingdienst te scheiden. Hiertoe kan overwogen worden om een plv DG een coördinerende rol te geven over de directies CAP, IV en KI&S. Deze plv DG kan zo mogelijk ook nog een rol spelen in de escalatie onderwerpen vanuit de functionele overleggen van CIO's, COO's en CCO's. Het model van de plv DG als coördinerend opdrachtnemer binnen de Belastingdienst en tegelijk integrator tussen de directies CAP, IV en

KI&S behoeft nog verdere uitwerking mede in het licht van de onderzoeken die recent zijn gestart naar de huidige ketensturing binnen de Belastingdienst. Er zijn ook andere organisatiemodellen denkbaar waarbij de coördinerende rol bij een aparte DG Uitvoering neer wordt gelegd die naast de DG Belastingdienst, DG Douane en DG Toeslagen wordt gepositioneerd, of een vergelijkbaar model waarbij het niet een DG is die de coördinerende col vervult, maar een COO die net als de DG buiten de drie directoraten is gepositioneerd. Zwaartepunt van de overwegingen in dit rapport liggen ten eerste bij het versterken en professionaliseren van de tactische sturing van de opdrachtgever-opdrachtnemer relaties waar het leeuwendeel van de knelpunten mee opgelost kan worden. Ten tweede het scheiden van de rol binnen de Belastingdienst van de opdrachtgeversrol en de opdrachtnemersrol richting CAP, IV en KI&S. Tot slot, omdat het merendeel van de taken uitgevoerd wordt ten behoeve van processen van de Belastingdienst, lijkt het logisch om het personeel en de processen onderdeel te houden van de Belastingdienst.

10 Financiële relaties

De huidige financiële relaties van Belastingdienst, Douane en Toeslagen zijn vastgelegd in de reguliere comptabele wetgeving. Alle onderdelen vallen in begrotingshoofdstuk IXB Financiën. Voorheen vielen alle onderdelen onder beleidsartikel 1 Belastingen, echter sinds 2020 hebben zowel Douane als Toeslagen een eigen beleidsartikel, resp 9 (Douane) en 13 (Toeslagen). Binnen de artikelen wordt het reguliere onderscheid gemaakt tussen Personele en Materiele uitgaven en Programma uitgaven. Ten tijde van de ontvlechting zijn mensen en middelen overgeboekt naar de nieuwe beleidsartikelen. Dit betrof mensen die rechtstreeks aan het primaire proces van Douane (ca 5500 fte) en Toeslagen (ca 1500 fte) toegerekend konden worden. Voor de diensten van CAP, IV en KI&S aan Douane en Toeslagen leveren moest een keuze worden gemaakt hoe deze kosten te begroten en verantwoorden: middels a) overhevelen van het budget, b) interne facturering of c) toerekening. Destijds is, voornamelijk omwille van de eenvoud, gekozen om de middelen op het beleidsartikel 1 Belastingen te houden en toe te rekenen aan Toeslagen en Douane (en het restant aan de Belastingdienst).

10.1 Planning en budgettering

De omvang van de financiële relatie tussen de directies CAP, IV en KI&S met Douane en Toeslagen wordt momenteel inzichtelijk gemaakt via de jaarlijkse toerekening van het aandeel van de kosten aan Douane en Toeslagen. Het proces van toerekenen begint met een aanschrijving vanuit de centrale directie FEZ van het ministerie aan de directie Control&Financiën (C&F) van de Belastingdienst met een verzoek tot onderbouwing van de kosten van de afzonderlijke directies CAP/ IV/ KI&S, en de mutaties ten opzichte van het vorige begrotingsjaar. De directie C&F coördineert deze uitvraag met de met de directie F&C van Douane en Toeslagen. Hieronder valt ook de toerekening van de kosten aan de Douane en Toeslagen. Deze toerekening zelf is weer gebaseerd op samenwerkingsovereenkomsten en overeengekomen servicelevels tussen CAP, IV en KI&S met Douane en Toeslagen.

Per begrotingsjaar wordt er door de Belastingdienst circa €220-230 mln toegerekend aan Douane en Toeslagen voor diensten van CAP, IV en KI&S[27]. Deze zijn hieronder verder uitgesplitst. Daarnaast wordt er ook voor andere activiteiten zoals huisvesting, facilitaire zaken en HRM activiteiten nog kosten toegerekend. In totaal bedragen voor Douane en Toeslagen beide ca €200 mln per jaar. Voor Douane en Toeslagen is dit resp. circa 27% en 11% van haar jaarlijkse uitgaven.

in mln.	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Douane	€97,23	€107,91	€107,91	€107,91	€107,91	€107,91
Toeslagen	€124,02	€123,45	€121,66	€121,66	€121,53	€121,53

[27] De opgenomen cijfers geven een globale indicatie van de meerjarige kasstromen, ze houden geen rekening met wijzigingen latere jaren. Verder is geen rekening gehouden onderliggende verplichtingen. Als zodanig zijn deze gegevens dus ook ongeschikt om een eventuele budgetoverheveling op te baseren.

Basis voor de kostenverdeling is een aantal verdeelsleutels. Deze verschillen voor CAP, IV en KI&S.

Toerekening van CAP aan Douane en Toeslagen

in mln.	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Douane	€0,13	€0,14	€0,14	€0,14	€0,14	€0,14
Toeslagen	€19,50	€22,28	€20,49	€20,49	€20,36	€20,36

Naast Toeslagen levert CAP als directie bijdragen aan 13 ketens. De ordegrootte inzet voor Toeslagen komt overeen met een 'ketengemiddelde' en is ook vanuit dit perspectief getoetst. De uitgaven die vanuit CAP aan Toeslagen zijn toe te rekenen zijn benaderd o.b.v. fte, uitgaande van de samenwerkingsovereenkomst CAP-Toeslagen.

Toerekening van IV aan Douane en Toeslagen

in mln.	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Douane	€95,35	€105,98	€105,98	€105,98	€105,98	€105,98
Toeslagen	€72,55	€70,92	€70,92	€70,92	€70,92	€70,92

Voor wat betreft de toerekening Douane voor 2023 komen de IV uitgaven neer op circa €106 mln. Dit is een stijging van €10,6 mln ten opzichte van 2022, met name als gevolg van personele uitgaven. Daarnaast is de stijging een gevolg van een hogere toewijzing van specifieke IV voorzieningen en hogere uitgaven binnen de ondersteunende onderdelen.

De toegerekende IV-uitgaven voor Toeslagen zijn gelijk aan €70,92 mln. Ten opzichte van de toerekening 2022 is een daling te zien van €1,6 mln.. Dit valt te verklaren door een daling van de personele uitgaven binnen IBS (informatievoorziening primair proces) Toeslagen.

Toerekening van KI&S aan Douane en Toeslagen

in mln.	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Douane	€1,75	€1,79	€1,79	€1,79	€1,79	€1,79
Toeslagen	€31,97	€30,25	€30,25	€30,25	€30,25	€30,25

Voor KI&S is voor 2023 €30,25 mln. aan Toeslagen toegerekend. Veruit het grootste deel van deze toerekening heeft betrekking op telefonie (ruim €25 mln.). Voor wat betreft de werkzaamheden Digitaal is de procentuele verdeling van de specifieke werkzaamheden Belastingdienst, Douane en Toeslagen gebruikt om ook de generieke werkzaamheden toe te kunnen rekenen.

Voor KI&S is voor 2023 €1,79 mln. toegerekend aan de Douane, dit is ongeveer gelijk aan 2022. De werkzaamheden die KI&S uitvoert voor de Douane hebben met name betrekking op Digitaal.

10.2 Financiële sturing

Vanwege de huidige budgettering systematiek waarbij een vooraf vastgesteld deel van de kosten van CAP, IV en KI&S wordt toegerekend is er slecht beperkte mogelijkheid tot sturen. Uit gesprekken is duidelijk geworden dat vanwege de eenvoud en de continuïteit gekozen is voor deze systematiek. Uit de gesprekken met Douane en Toeslagen wordt niet zozeer het budget als beperking gezien als wel de budgettering systematiek. Met name het gebrek aan keuzemogelijkheden in combinatie met het voortdurende tekort aan capaciteit bij vooral IV en in mindere mate CAP en KI&S, levert een knelpunt op. Bestaande programmagelden bij Douane en Toeslagen bieden in enkele gevallen dan uitkomst maar er wordt wel op gewezen dat dit soms ook tot verdringingseffecten leidt. Hiermee wordt bedoeld dat er voor dezelfde functie of taak elders binnen de organisatie soms meer betaald wordt. Het lijken vooralsnog marginale effecten zowel in termen van resultaat als van verdringing.

Om het effect van financiële sturing te vergroten wordt geadviseerd om in plaats van de huidige verrekening te kiezen voor het overhevelen van de begrotingsmiddelen van beleidsartikel 1 Belastingen naar artikel 9 en 13 van resp. Douane en Toeslagen. Dit past bij het mandaat voor integraal management zoals dat eerder in de brief aan de Tweede Kamer[28] is voorzien. Er kan zo bewuster een keuze worden gemaakt tussen zelf uitvoeren of uitbesteden aan de Belastingdienst en zo worden de beide directoraten meer in de rol gezet van opdrachtgever. Van een volwaardige opdrachtgever-opdrachtnemer relatie zal echter geen sprake zijn. Het is namelijk te verwachten dat bij CAP, IV en KI&S op bepaalde gebieden capaciteitstekorten blijven. Hierdoor moet voortdurend zowel in lopende als nieuwe projecten de afweging gemaakt worden waar de capaciteit wordt ingezet (Belastingdienst, Douane of Toeslagen). De onderlinge afhankelijkheid blijft en daarmee de noodzaak om hiervoor een effectief coördinatie mechanisme te hebben zoals dat in het hoofdstuk 9 Besturing -Ontwikkelen opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, is beschreven. Het synchroniseren van de operationele en financiële sturing draagt bij aan het verder inrichten en professionaliseren van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en hoort bij een integraal management mandaat voor Douane en Toeslagen. Daarbij moet voorkomen worden dat verstoringen ontstaan zoals in de geïntegreerde massale processen die buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen. Het is dus zaak om oog te houden voor die plaatsen waar continuïteit van dienstverlening nodig is, en waar bijvoorbeeld meerjarige investeringen gedaan zijn of verplichtingen aangegaan zijn. Op deze plekken is het wenselijk om ook meerjarige financieringsafspraken te maken.

[28] Brief 31066-811 Tweede Kamer 21 april 2021

11 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Bijna drie jaar na de eerste stappen op het pad van ontvlechting wordt in dit rapport de haalbaarheid in termen van meerwaarde, consequenties en risico's, beschreven van ontvlechting van processen van de directies CAP, IV en KI&S naar de directoraten Douane en Toeslagen. Geconstateerd is dat veel goed gaat. Dat vormt één van de redenen dat voorafgaand aan dit onderzoek is bepaald dat de 'massale processen' en de 'generieke voorzieningen' geen deel uitmaken van deze boedelscheiding. In een aantal andere processen worden door Douane en Toeslagen knelpunten ervaren met betrekking tot de huidige situatie. Vanuit de knelpunten is naar passende oplossingsrichtingen gekeken. Dit resulteert in onderstaande drie conclusies en drie aanbevelingen.

Conclusies op de onderzoeksvragen:

1 Verschuiven als oplossingsrichting voor de knelpunten is voor zes processen haalbaar
2 Professionaliseren van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is noodzakelijk om andere knelpunten op te lossen
3 Overhevelen van de begrotingsmiddelen naar Douane en Toeslagen versterkt de financiële sturing. Dit past bij het integraal management mandaat van DG Douane en DG Toeslagen.

Aanbevelingen:

1 Op drie processen heeft DG Toeslagen een ontwikkelperspectief nodig waar in samenspraak wordt gekeken naar de inrichting om met toekomstige ontwikkelingen om te gaan.
2 Een aantal dilemma's blijft bestaan. Deze spanningen zijn niet zozeer oplosbaar en hier moet in gezamenlijkheid mee worden omgegaan door de drie DG's.
3 In een vervolgstap is op tenminste vier punten nadere uitwerking nodig:
    1. de transitieplannen voor verschuiving
    2. het besturingsmodel
    3. afspraken over het ontwikkelperspectief voor Toeslagen
    4. de vaststelling van de budget dat wordt toegekend aan Douane en Toeslagen

Conclusies

1. Verschuiven van processen is haalbaar

Douane heeft aangegeven het verschuiven van processen te prefereren als oplossingsrichting voor de knelpunten in 4 processen. Voor Toeslagen geldt hetzelfde voor 2 processen.

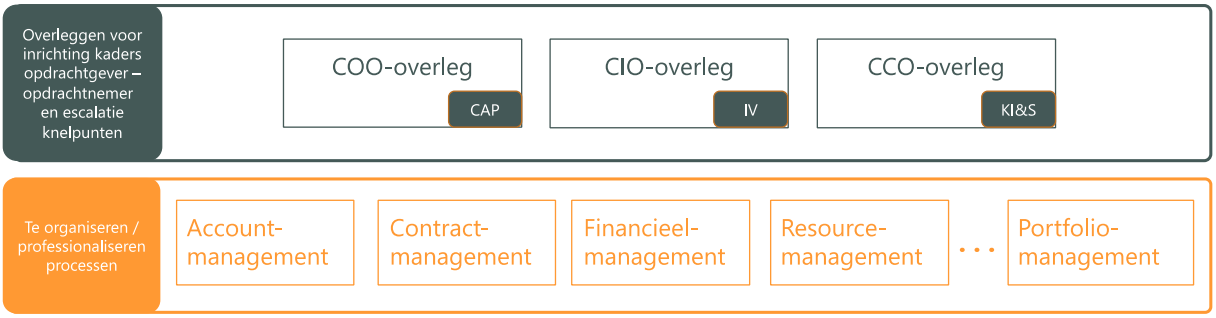
Processen Douane	Meerwaarde	Incidenteel	Structureel	Risico's
Kanalenstrategie en regie	Groot	€50 tot €100k	€200 tot €500k	Beperkt
Websites, documenten en brieven	Groot	€1,5 tot €3 mln	€2 tot €3 mln	Beperkt
Social media	Groot	Geen	€0,5 tot €1 mln	Beperkt
Ontsluiten en gebruik gegevens	Groot	Geen	€0,5 tot €1 mln	Beperkt

Processen Toeslagen	Meerwaarde	Incidenteel	Structureel	Risico's
Kanalenstrategie en regie	Groot	Geen	+/ - €200k	Beperkt
Websites, documenten en brieven	Groot	€4 tot €7 mln	€2,5 tot €4 mln	Middel

Analyse van de haalbaarheid van de verschuiving levert een duidelijk beeld op: er is enkel voor processen waarvan de meerwaarde groot is voor Toeslagen en Douane voor de oplossingsrichting 'verschuiven' gekozen. Een onderdeel van deze meerwaarde is het versterken de mogelijkheden en zeggenschap vergroten. De kosten van de uitvoering nemen toe. Dit is de prijs die wordt betaald voor de richting die is ingeslagen: dichter bij de doelgroep organiseren en meer maatwerk leveren. Met de verwachting dat dit doeltreffendheid vergroot. Met name met de verschuiving van de redactie-, ontwikkel- en beheerprocessen rondom de website, documenten en brieven naar Toeslagen lijkt een substantiële investering gemoeid. Risico's van het verschuiven van processen zijn over het geheel genomen beperkt.

2. Professionaliseren van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is noodzakelijk

Met het oprichten van de twee zelfstandige directoraten-generaal Douane en Toeslagen in de eerste fase van de ontvlechting zijn fundamenteel nieuwe relaties ontstaan. Waar processen niet worden verschoven dient deze nieuwe relatie te worden geeffectueerd in de aansturing. Kern hiervan is het inrichten van een directere relatie tussen Douane en Toeslagen met de onderdelen CAP, IV en KI&S[29] door een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Hierin moeten afspraken gemaakt worden en moet afstemming plaatsvinden over prioritering en maatwerk. Voor het afwegen van belangen is op sommige onderwerpen op directieniveau overleg nodig. In onderstaand overzicht is deze samenhang weergegeven. Hierbij wordt in overweging gegeven om een plv DG overkoepelende verantwoordelijkheid te geven voor de drie onderdelen CAP, IV en KI&S.



3. Overhevelen van begrotingsmiddelen passend bij integraal management mandaat

Bij de directe operationele besturing in het beschreven besturingsmodel is het werken met eigen begrotingsmiddelen passend. Het versterkt de financiële sturing door de budgettering van deze onderdelen niet meer via het begrotingsartikel 1 van de Belastingdienst te laten lopen, maar rechtstreeks via Douane (art 9) en Toeslagen (art 13). Dit zou met ingang van 2024 in werking kunnen treden. Financiële sturing is een belangrijk aspect van het integraal management mandaat van de DG Douane en DG Toeslagen.

[29] Na de verschuiving van processen heeft Douane neemt de omvang van de relatie met CAP en KI&S af.

11.1 Aanbevelingen

1. *Ontwikkelperspectief op drie processen voor DG Toeslagen*

De (bestuurlijke) omgeving waarin Toeslagen opereert staat niet stil en ook de uitvoeringsopgaven die de organisatie heeft kunnen veranderen. Voorbeeld hiervan zijn externe politieke ontwikkelingen waarbij mogelijk van Toeslagen wordt gevraagd om taken op te pakken of over te nemen in het kader van nieuwe regelgeving zoals bijvoorbeeld rondom kinderopvang. Toeslagen is in dat opzicht een jonge organisatie die de impact van externe ontwikkelingen sterker ervaart en tijd nodig heeft om hierin samen met CAP, IV en KI&S te onderzoeken hoe de volgende drie processen in de toekomst het best ingericht kunnen worden: in- en outbound telefonie, ontsluiten en gebruiken gegevens en (een deel van het proces rondom het) aangaan van betalingsregelingen.

2. *Een aantal dilemma's blijft bestaan en hiermee moet in gezamenlijkheid worden omgegaan*

Onderstaande dilemma's komen in dit onderzoek naar boven. De spanning die hierop speelt is nooit helemaal op te lossen. Alleen in gezamenlijkheid kan steeds opnieuw een balans gevonden worden.

Politiek bestuurlijke ruimte versus duidelijkheid voor personeel

De ontwikkeling van (de context) van een organisatie is een doorlopend proces en zeker bij een uitvoeringsorganisatie moeten hier continu belangen worden afgewogen. Dit kan leiden tot veranderingen in de structuur. Tegelijkertijd willen medewerkers graag weten waar ze aan toe zijn. Onrust kan leiden tot leegloop. Dit speelt sterker bij de ontvlechting.

Efficiëntie van processen versus eigenheid en doeltreffendheid

Veel van de processen waar knelpunten op worden ervaren zijn oorspronkelijk gebouwd op gebruik voor meerdere doelgroepen van de Belastingdienst. Standaardisatie en efficiënt gebruik van middelen stonden centraal bij het ontwerp en de uitvoering. Deze focus op efficiëntie moet echter steeds meer afgewogen worden tegen het 'dicht bij de doelgroep organiseren' waar met het inzetten van de ontvlechting voor is gekozen. Dit is onder andere zichtbaar in de behoefte bij Douane en Toeslagen om hun doelgroepen beter te bereiken, meer eigenheid te laten zien en meer in te spelen op de eisen die dat stelt. Dit kan uiteindelijke de effectiviteit en doeltreffendheid vergroten, maar dit is op veel punten nu nog niet kwantificeerbaar.

Afstemming en belangenafweging over schaarse capaciteit versus eenvoud in besturing

Schaarste blijft bestaan. Met de komst van twee zelfstandige DG's hebben CAP, IV en KI&S niet opeens meer capaciteit gekregen, sterker nog, door meer eigenheid gaat een stukje synergie verloren. Dit betekent dat er meer afstemming nodig is en belangen moeten worden afgewogen. Hierbij moeten nu meer partijen een gelijkwaardige stem krijgen dan voorheen. Tegelijkertijd dient voorkomen te worden dat er complexe overlegvormen worden ingericht waarmee wordt verbloemd dat er keuzes gemaakt moeten worden en nooit aan ieders volledige behoefte kan worden voldaan.

3. *In een vervolgstap is op tenminste vier punten nadere uitwerking nodig:*

   a. De transitieplannen voor verschuiving
      Zoals beschreven in het hoofdstuk over haalbaarheid is de inschatting van zowel de incidentele als structurele kosten grofmazig. Er is gekozen voor de volgorde waarin eerst op hoofdlijnen de haalbaarheid wordt getoetst conform motie Bruins. Een belangrijke volgende stap is het in meer detail uitwerken van de gewenste toekomstige situatie van de zes processen waarvoor verschuiving haalbaar is en het opstellen van transitieplannen. Definieer hier wat nodig is voor interne besluitvorming en zet dit zo spoedig mogelijk in gang.

   b. Het besturingsmodel
      Dit onderzoek schetst slechts op hoofdlijnen een besturingsmodel. De uitgangspunten hiervoor staan beschreven. Hoe dit er exact uitziet in aansluiting op bijvoorbeeld de agile manier van werken binnen IV waar hiervoor aanpassingen nodig zijn in de huidige structuur moet worden uitgewerkt.

   c. Afspraken over het ontwikkelperspectief voor Toeslagen
      Het dilemma tussen zekerheid voor de organisatie en duidelijkheid voor medewerkers speelt het sterkst bij de ontwikkelperspectieven waar Toeslagen om vraagt. Om te voorkomen dat de onduidelijkheid te groot wordt moet een ontwikkelpad geschetst worden waarin helder is wat er op welke manier verkend wordt en welke consequenties dat kan hebben op welke termijn.

   d. De vaststelling van het budget dat wordt toegekend aan Douane en Toeslagen
      Zoals beschreven is in dit onderzoek niet te bepalen wat de omvang is van de begrotingsmiddelen die moeten worden overgeheveld. Daarbij is het belangrijk om ook de impact en de voorwaarden rondom de meerjarige contracten die nodig zijn verder uit te werken.

11.2 Tot slot

Om de 3e fase van ontvlechting goed af te sluiten, hebben Douane en Toeslagen keuzes gemaakt in de plaats en de besturing van processen die voor hen belangrijk zijn. Dit gaat ontegenzeggelijk ten koste van de duidelijkheid en synergie die in de huidige organisatie zijn samengebracht. Daar staat tegenover dat de reden voor ontvlechting was om “doelgerichter aan de slag te gaan met uitvoeringsopgaven van Belastingen, Toeslagen en de Douane”, zoals dat beschreven stond in de brief van de Minister op 11 januari 2020. Douane en Toeslagen krijgen door hun keuzes meer ruimte voor eigen prioriteiten met behoud van de samenhang. Een gezonde en zakelijke relatie die zich, zoals de titel van dit haalbaarheidsonderzoek ook stelt, ontwikkelt “van Verweven naar Verbonden”.

Bijlagen

Kerngegevens

Centrale Administratieve Processen - 3477 fte, budget +/- €280 mln

Centrale Administratieve Processen (CAP) is verantwoordelijk voor de ontvangst, verwerking en verzending van alle fiscale gegevens aan en van alle burgers en bedrijven. Het onderdeel is minder zichtbaar naar de buitenwereld, maar onmisbaar voor het werken met betrouwbare gegevens. Hier werken veel specialisten aan processen waar enorme hoeveelheden transacties worden verwerkt.

CAP bestaat uit vier onderdelen:

4 Cluster Gegevens. Het cluster Gegevens zorgt ervoor dat burgers, bedrijven, gegevenspartners en de Belastingdienst intern, op de afgesproken tijd kunnen beschikken over kwalitatief hoogwaardige gegevens. Hier komen alle gegevens binnen van belastingplichtigen. Deze gegevens, zoals bijvoorbeeld persoonsgegevens, inkomensgegevens, bankgegevens en leningen, vormen de basis voor het werk van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Alleen al voor de voor-ingevulde aangiftes worden er 212 miljoen gegevens verwerkt. Hiermee wordt de grootste relationele database van Europa beheert.

5 Cluster Heffing. De werkzaamheden van het cluster Heffing bestaan uit het beheer van de systemen, de uitvalbehandeling, de voorbereiding en ondersteuning van toezicht-werkzaamheden en de uitvoering van massaal toezicht. Dit cluster zorgt dat de aangiften, aanslagen en naheffingen van alle belastingmiddelen goed worden verwerkt. Hieronder vallen bijvoorbeeld 10 miljoen aanslagen inkomstenbelasting, 9 miljoen aangiften omzetbelasting en 8 miljoen aanslagen loonheffingen. Bij Heffing wordt gezorgd dat al deze aangiften, aanslagen en naheffingen tijdig en accuraat worden ontvangen en verwerkt. Tot slot behandelt het cluster vrijstellingen, bezwaren, beroepschriften, beantwoordt het cluster fiscale vragen en biedt ze ondersteuning bij toezichtwerkzaamheden.

6 Cluster Inning. Kort en bondig gezegd, zorgt het cluster Inning voor geld in de schatkist en de uitbetaling van toeslagen. Het cluster Inning wordt ook wel oneerbiedig de ‘kassa van Nederland’ genoemd. Dit is 10% van al het betalingsverkeer in Nederland, waarmee het cluster bijna 85% van de staatskas vult. Veel van deze betalingen gaan geautomatiseerd, maar het kan altijd voorkomen dat betalingen niet verwerkt kunnen worden. Wanneer dit gebeurt, zorgt het cluster ervoor dat de betaling alsnog bij de juiste ontvanger komt. Het cluster is ook verantwoordelijk voor de (dwang) invordering van belasting- en/of toeslagschulden bij particulieren en kleine ondernemers. Binnen de massaliteit van deze invordering moet scherp worden gekeken de mogelijkheden om schuldophopingen te voorkomen. Hiervoor wordt gekeken naar onder andere betalingsregelingen, schuldsanering en de mogelijkheden tot kwijtschelding.

7 Centrale functies. In de unit Centrale Functies zijn de activiteiten gebundeld die cluster- en organisatie overstijgend zijn. Hierbij richt het cluster zich niet alleen op de interne CAP-processen, maar ook op de processen die Belastingdienst-breed worden ingezet. Van interne controles, leiderschaps- en cultuurprogramma’s en het verzorgen van managementinformatie tot het plannen en coördineren van de massale productieprocessen, klacht- en beroepsprocessen en het coördineren van verstoringen in het primaire proces.

Klantinteractie & -services (1887 fte, budget +/- €150 mln)

Klantinteractie & -services (KI&S) is de klantenservice van de Belastingdienst. Dit onderdeel is verantwoordelijk voor de informatievoorziening en interactie met burgers en bedrijven (klanten). Dit gebeurt via de kanalen website, social media, portalen, BelastingTelefoon (telefonie) en berichten (brieven en digitale berichten).

KI&S bestaat uit vier onderdelen:

8 Kanaal- & ketenregie. Kanaal en ketenregisseurs maken het mogelijk dat interactie met verschillende kanalen in samenhang mogelijk is en er vernieuwing plaatsvindt om burgers en bedrijven blijvend van dienst te zijn.

9 Digitaal. Maakt zo'n 100 miljoen website bezoeken per jaar mogelijk en is daarnaast ook verantwoordelijk voor andere digitale middelen. Digitaal bestaat uit onder andere een hoofdredactie, redactieteams, een social media team, teams verantwoordelijk voor de technische ontwikkeling van de front-end ('voorkant') van de website en de analyses en UX-designers die de gebruikerservaring van de digitale middelen optimaliseren.

10 BelastingTelefoon. Hier worden zo'n 10 miljoen telefoongesprekken per jaar gevoerd. Naast de zeven locaties met telefoniemedewerkers zijn er teams die zich bezighouden met forecasting, capaciteitsmanagement, planning, traffic management, opleidingen, functioneel beheer, kwaliteitsmeting en contentbeheer (bijvoorbeeld zorgen dat er een boomstructuur met vragen en antwoorden is).

11 Centrale functies. Hierin zijn de activiteiten gebundeld die de andere onderdelen overstijgen.

Informatievoorziening (3240 fte, budget +/- €830 mln)

Informatievoorziening (IV) ondersteunt de Belastingdienst, Douane en Toeslagen bij het uitvoeren van haar taken. De systemen die IV ontwikkelt en beheert moeten voor alle burgers en voor elk Nederlands bedrijf dagelijks beschikbaar zijn. Hier gaat jaarlijks circa 300 miljard euro aan belastinggeld doorheen. Tijdens de aangifteperiode doen ruim 70.000 mensen tegelijkertijd aangifte. Tot de doelgroep van IV horen naast medewerkers van Belastingdienst, Douane en Toeslagen zo'n 8.600 grote ondernemingen, 2,2 miljoen MKB-ondernemers en 8,5 miljoen burgers voor de inkomstenheffing en toeslagen. De organisatie heeft hierbij te maken met een complex ICT-landschap met veel technologieën voor beheer, onderhoud en vernieuwing.

IV bestaat uit zes onderdelen:

12 Integratie Business Services (IBS). Voorziet de business van werkende 'Solutions'. Software waarmee medewerkers hun werk kunnen doen en interacteren met burgers en bedrijven. Hiervoor werken ze samen met Generieke voorzieningen en Data Center Services.

13 Generieke voorzieningen. Hier worden software onderdelen ontwikkeld en beheert die op verschillende plekken (en eventueel op verschillende manieren) te gebruiken zijn. IBS zorgt vaak voor de integratie van de generieke voorzieningen.

14 Data Center Services. DCS levert ICT-dienstverlening op de gebieden infrastructuur, hosting en operatie. DCS verzorgt de voortbrenging en exploitatie van de generieke delen van de infrastructuur voor de Belastingdienst, Douane en Toeslagen en mogelijk andere onderdelen van de Nederlandse overheid. Ook levert en verzorgt het onderdeel werkplekken, mobiele apparaten en de Servicedesk.

15 CTO Office. Het CTO office borgt de gerichte inzet van technologie ten behoeve van Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Ze levert kennis van technologie, draagt bij aan de business strategie en stuurt op de marktconformiteit en veiligheid van IT diensten en software ontwikkeling.

16 Bureau Directeursondersteuning IV. Het BDO IV team signaleert, adviseert én doet. Dit onderdeel ondersteunt bestuurlijk met annotaties, secretarisschap, medezeggenschap en advies op het gebied van Cultuur & Leiderschap.

17 Bedrijfsvoering IV. Hieronder valt financiën, planning en control, business control en mens en organisatie (o.a. verantwoordelijk om te voorzien in de instroombehoefte van zo'n 300 nieuwe medewerkers per jaar).

Begrippenlijst

API - Application Programming Interface, wordt gebruikt om op een geformaliseerde manier gegevens uit te wisselen tussen apps

BAG - Basisregistraties Adressen en Gebouwen

BD - Belastingdienst

BRP – Basisregistratie Personen

C&F - directie Control&Financiën

Call agents – medewerkers bij de BelastingTelefoon die burgers en bedrijven informatie geven naar aanleiding van vragen of in het kader van proactief informeren

CAP – directie Centrale Administratieve Processen

CCO - Chief Customer Officer, eindverantwoordelijk directeur voor dienstverlening klanten

CIO – Chief Information Officer

CO - Programma Continuïteit en Ontvlechting

Contentcreatie – het opstellen van tekst en beeld en technische componenten voor digitale media

COO – Chief Operations Officer, in dit verband de directeur CAP en andere eindverantwoordelijk directeuren bij Toeslagen

CTO - is verantwoordelijk voor beleid en kaderstelling binnen het domein IV, IV innovatie, beleid en uitvoering informatiebeveiliging domein IV, richtinggevend in ontwikkeling dienstverlening IV en technische platforms

Damage procedure - procedure in het geval er een storing op bijvoorbeeld een website optreedt

Dedicated teams – in dit rapport: teams die staan opgesteld voor het leveren van een dienst ten behoeve van één specifieke DG. Dit staat tegenover teams die flexibel ingezet worden voor het leveren van diensten aan verschillende DG's

DFA - Dossier Financiële Afspraken. Dit document wordt gekoppeld aan een Service Level Agreement (SLA)

DG – Directeur-Generaal

Doelgroepdirectie – directie van de Belastingdienst die zich richt op een van de doelgroepen van de Belastingdienst: Grote ondernemingen, Midden-en Kleinbedrijf en Particulieren

DOR – Departementale Ondernemingsraad

FEZ – directie Financieel-economische zaken

FIOD- Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, onderdeel van de Belastingdienst

Generieke voorzieningen: processen of IT-oplossingen die bedoeld zijn voor gebruik in meerdere bedrijfsprocessen en/of (belasting)middelen.

HOT – Handleiding overheidstarieven. Een handleiding waarin onder andere beschreven staat hoe algemene kostenberekeningen op basis van fte's gemaakt kunnen worden.

HR – Basisregistratie Handelsregister

HRM-Human Resource Management

IBS – Integratie Business Services, onderdeel van directie IV

Inbound- en outbound telefonie – het beantwoorden van inkomende telefoongesprekken en het proactief telefonische benaderen van burgers en bedrijven

Interactiestrategie – Strategie om ervoor te zorgen dat hetgeen mensen verwachten in hun contact met de overheid centraal staat

IV – directie Informatie Voorziening

Kaderstelling -– het opstellen van kaders oftewel het stellen van grenzen en geven van richtlijnen aan het uitvoeren van taken

Kanalenregie/ -regisseur – de coördinatie op de inzet van één of meerdere (interactie en communicatie) kanalen

Kanalenstrategie – Strategie die de inzet van (interactie en communicatie) kanalen beschrijft

Ketensturing – Besturingsmodel van Belastingdienst waarin activiteiten van verschillende onderdelen op elkaar worden afgestemd in zgn Ketens. Ketens zijn: autoheffingen, bezwaar, beroep & klachten, gegevens, inkomensheffing, innen & betalen, interactie, loonheffing (inclusief premieheffing), omzetbelasting, overige middelen, schenk- en erfbelasting, toeslagen en vennootschapsbelasting (inclusief dividendbelasting)

KI&S – directie Klantinteractie & -services

Klantsignaalmanagement – Het bijéén brengen, analyseren en omzetten in (verbeter) acties van signalen vanuit klanten die via verschillende kanalen binnenkomen

Life-events – belangrijke levensgebeurtenissen die (in het gebruik van deze term in dit rapport) van invloed zijn op de hoogte van belastingen en toeslagen

Massale processen – dit betreft processen die gestandaardiseerd (en vaak volledig of grotendeels geautomatiseerd) grote aantallen transacties/ interacties verwerken, inclusief de activiteiten van medewerkers om deze processen uit te voeren (uitvalbehandeling, productiebesturing e.a.)

Metrics – afdeling binnen KI&S waar analyses en rapportage ten behoeve van de monitoring en verbetering van de websites en portalen worden gemaakt. O.a. brengt het team het klantgedrag op de website van de Belastingdienst in kaart

plvDG – Plaatsvervangend Directeur-Generaal

Portalen – websites waarin burgers en bedrijven gegevens kunnen invoeren, opvragen en aanpassen en op basis waarvan berekeningen worden gemaakt rondom bijvoorbeeld belastingaanslagen of toeslagen. Voorbeelden hiervan zijn mijn.belastingdienst.nl, mijn.toeslagen.nl en mijn.douane.nl

Portfoliomanagement – managementproces waarin besloten wordt over de inzet van (schaarse) capaciteit ten behoeve van Belastingdienst, Douane en Toeslagen

Raakvlakken – Aanpassingen of configuraties die nodig zijn om generieke voorzieningen te kunnen gebruiken binnen een proces. Of: Daar waar processen of systemen of applicaties elkaar raken en de “samenwerking” tussen deze geregeld wordt

RTO-beheer – afdeling binnen KI&S die verantwoordelijk is voor o.a. de centrale registratie van content (brieven, video’s, formulieren etc.) en de bouw van standaardbrieven

SABel - Scaled Agile Belastingdienst, software ontwikkel methode gebaseerd op SAFe die gehanteerd wordt binnen de Belastingdienst

SEO – zoekmachineoptimalisatie. Activiteiten die erop gericht zijn om een website of webpagina zo goed mogelijk vindbaar te maken in zoekmachines

SG- Secretaris-Generaal

SLA- Service Level Agreement, bevat de serviceafspraken die een leverancier maakt met de klant over de serviceverlening

SSO – Shared Services Organisatie, in dit verband betreft het onderdelen van de het Ministerie van Financiën die diensten leveren op het vlak van o.a. Huisvesting, Facilitaire zaken, Personeel en Financiën

Systeembrieven - Systeembrieven zijn brieven die geautomatiseerd verstuurd worden bij bepaalde gebeurtenissen

Tone of voice – de stijlkeuze in taal en beeld die wordt toegepast in de interactie met burgers en bedrijven

UHT- Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen, onderdeel van directoraat-generaal Toeslagen

URL - Uniform Resource Locator, is het adres van een website op internet

UX – User Experience. Bij KI&S de afdeling waar de gebruikerservaring van verschillende producten en kanalen waaronder de website wordt onderzocht en geoptimaliseerd

Webcare -– het reageren op uitingen van burgers en bedrijven op sociale media. Bijvoorbeeld door het beantwoorden van gestelde vragen of reacties te plaatsen bij berichten over de betreffende organisatie en daarnaast het pro-actief communiceren d.m.v. zelf gemaakte content en monitoren van het sentiment rond thema's op sociale media

Webtools – afdeling binnen KI&S waar de (door)ontwikkeling, gebruikersondersteuning, publicatie en het onderhoud van de website wordt vormgegeven. Daarnaast is het team verantwoordelijk voor het aanschaffen, inrichten, ontwikkelen, testen, implementeren en het gebruikersbeheer van de programma's

Geraadpleegde documenten

Aanpak_versterking_besturing_Belastingdienst,_Toeslagen_en_Douane

Addendum samenwerkingsafspraken 2022 Toeslagen BD CAP

Adviesaanvraag DOR t.b.v. onderzoek CAP, KIS en IV

Begrotingsregels (Stuurgroep C&O 8 feb 2021)

Beschrijving ketenoverleggen

Beschrijving Ketens

brf 11 jan 2020 versterken besturing belastingdienst

brf 20 jan 2020 antwoorden feitelijke vragen

brf 21 apr 2021 stavaza

Briefadvies ABDTOPConsult - Tussenbalans Onderzoek structuur en besturing belastingdienst 15-01-2020

Concept 0.75 Projectplan extern haalbaarheidsonderzoek

Concept onderzoeksvragen concreet

DOR advies voorgenomen besluit adviesaanvraag aan externe deskundige CAP KIS IV

EY rapport Taken BD (29 september 2021)

Gespreksverslagen CAP - gegevens etc

Handleiding-rapportage-uitvoeringstoets-maart-2022

IMPACT ANALYSIS- ontvlechting websites - Portico

Inventarisatie ontvlechting Cluster Gegevens 20201609

IV - Ontwikkelagenda TSL-IV 2022

IV - SLA-Service-overeenkomst (SLA-SO) TVS 2022

Kamerbrief Hoekstra aankondiging ontvlechting

Kerndocument Visie op interactie en Dienstverlening TSL

KI&S - Taakverdeling Toeslagen - KI&S

kst-31066-607 - planning ontvlechting feb 2020

kst-31066-811 - Stand_van_zaken_inzake_ontvlechting_Belastingdienst,_Toeslagen_en_Douane

Memo afronding opdracht

Memo toekomstvisie P MKB GO tav Continuiteit en Ontvlechting ketendirecties

Motie_van_het_lid_Bruins_c.s._over_een_haalbaarheidstoets_op_de_voorgenomen_ontvlechting

Notitie avondsessie Stuurgroep CO 9 november 2021

Ondernemersbesluit inhuur externe expertise haalbaarheidsonderzoek

Onderzoeksvragen concreet na stuurgroep 16 sept

Onderzoeksvragen concreet na stuurgroep 16 sept

Opdrachtformulering_onderzoek_structuur_Belastingdienst

Overzichtsnotitie toerekening 2023 van BD aan D en T DEF

Plan van aanpak onderzoeksopdrachten SSO's en Ketendirecties

Resultaten verkenningssessies Toeslagen, Douane en KI&S

Samenwerkingsafspraken Douane - CAP 2022

Samenwerkingsafspraken Douane - IV 2022

Samenwerkingsafspraken Douane-KI&S 2022

Samenwerkingsafspraken Toeslagen - CAP 2022

Samenwerkingsafspraken Toeslagen-IV 2022

Samenwerkingsafspraken Toeslagen-KIenS 2022

SSO's 2 beschrijving overlegstructuren

SSO's 3 kwaliteitsplan SSO O&P

SSO's 4 Kwaliteitsplan SSO F&MI

SSO's 5 kwaliteitsplan SSO CFD

Stand van zaken project haalbaarheidsonderzoek

Stand van zaken project haalbaarheidsonderzoek en afronding programma CO

Stavaza project haalbaarheidsonderzoek en planning najaar

Stuurgroep haalbaarheidsonderzoek 22 juni

Stuurgroep haalbaarheidsonderzoek 25 augustus

Toekomstperspectief DG TSL Kick-off

Toekomstperspectief Douane en Gegevens

Toekomstperspectief Douane en Interactie

Toekomstperspectief Douane en IV

Toekomstperspectief Douane en KI&S

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën

Verslag Stuurgroep haalbaarheidsonderzoek 22 juni

Verslag verdiepingsgesprek 20220609 Douane en Interactie Online

Visie op Digitale dienstverlening Toeslagen

Galan Groep

Rutgers van Rozenburglaan 2

3744 MC Baarn

T +31 (0)35 694 80 00

E info@galangroep.nl