Bundel van de Concernstaf (CS) van 31 oktober 2019

1 Opening en mededelingen

Spelregels stukkenstroom 25102019.docx

2 Vaststellen besluiten- en actiepuntenlijst van 17 oktober 2019

Besluitenlijst CS 171019.pdf

3 Memo gebruik nationaliteit in risicomodellen 191015

Aanbiedingsformulier Concernstaf gebruik nationaliteit in risicomodellen def.docx

Memo gebruik nationaliteit in risicomodellen

4 WAU in bestuurlijke overleggen

Aanbiedingsformulier Concernstaf - Werk aan Uitvoering 20191031.docx

Notitie stand van zaken Werk aan Uitvoering tbv concernstaf 20191031.pdf

WaU - analyse project 1 - Beleid en politiek - versie 20191025.docx

WaU - analyse project 2 - Uitvoering - versie 20191025.docx

WaU - analyse project 3 - Burgers en bedrijven - versie 20191025.docx

WaU - analyse project 4 - best practices en incidenten - versie 20192810.docx

6 BCM

Abf Concernstaf 31 oktober 2019.docx

2019-10-18 Update aanpak BCM onvolkomenheid.pdf

Bijlage- Status producten BCM ARK onvolkomenheid 1710SG.pdf

Extra informatie betreffende de PvAs en de huidige status (18-10-2019).pdf

8 Moties, Kamervragen en Toezeggingen

Moties v.29-10.pdf

Kamervragen v.29-10.pdf

Toezeggingen v. 29-10.pdf

Verzoeken VKC om brieven v. 29-10.pdf

9 WOB-verzoeken

Actueel overzicht WOB 29 10 2019.docx

10 Voorraadagenda werkoverleg Stas

Voorraadagenda regulier werkoverleg DGBD-Stas.docx

Spelregels stukkenstroom

1. Aanmelden van notities
   Directies melden een notitie voorafgaand aan het schrijfproces aan bij BDG voor het 'te-verwachten-stukken-overzicht'.

2. Controle op kwaliteitsnormen en proces
   Na aanmelding van het stuk, stuurt BDG zo nodig de auteur een mail m.b.t. normenkader voor kwaliteit van notities en het proces (zie de 2 bijlagen). De /BDO van de directie krijgt een cc.

3. Afstemming met en
   Stellers stemmen de notitie in de conceptfase af met de (wenselijk zodat de steller direct advies krijgt over de VT-lijn) en (advies op vorm en inhoud, maar ook op overige parafanten)

4. Samenwerking met betrokken partijen is een verantwoordelijkheid van de directie
   De directies zijn zelf verantwoordelijk voor het contact met de relevante partijen over de inhoud van de notitie. Het BDO van de betreffende directie zorgt ervoor dat stukken zijn afgestemd binnen de BD, contact met FEZ / IRF via C&F loopt. Bij interdepartementaal contact kunnen de concerndirecties het contact begeleiden. Het is van belang dat vroeg in het traject de juiste afstemming plaatsvindt en dat dit niet gebeurd via Digidoc.

5. In alle communicatie met BOA heeft BDG op zijn minst een cc
   Communicatie tussen BD-onderdelen en BOA verloopt via BDG, dan wel krijgt BDG een cc.

6. Iedere vrijdag ontvangen de BDO's en directiesecretarissen een overzicht
   Iedere vrijdagmiddag ontvangen de top25, de directiesecretaressen en de BDO's een overzicht van de notities die de komende twee weken worden verwacht door d het te-verwachten-stukkenoverzicht. Mochten er onjuistheden in zitten, dan kunnen zij BDG hier per omgaande over informeren.

7. BDG stuurt mee op tijdigheid van notitities
   De accounthouders van BDG sturen op tijdigheid van de stukkenstroom. Nadat maandag het weekoverleg met de staatssecretaris, de Bestuursraad en de M-staf hebben plaatsgevonden, nemen de accounthouders met de betreffende directie aan de hand van het overzicht contact op om de laatste actuele zaken te bespreken.

   Auteurs dienen zelf rekening te houden met de vuistregels m.b.t. tijdigheid, zie bijlage. Samengevat:

   - Notities ter voorbereiding op een bespreking bij de bewindslieden dienen twee werkdagen voor deze bespreking bij de bewindslieden te zijn aangeleverd. Dit vergt dat de steller "terugrekent" en hier in de planning rekening mee houdt, mede gelet op de benodigde afstemming en het aantal parafen in Digidoc dat moet worden verkregen;
   - In het geval van dossiers voor debatten: uiterlijk in de weekendtas van de bewindslieden in de week voorafgaand aan het debat;
   - De vaste sluitingstijden van de tas van de bewindspersonen zijn uiterlijk 15u (maandag tot en met donderdag) en uiterlijk 13u (vrijdag). Een notitie komt pas in de tas van de bewindspersoon terecht als alle benodigde parafen in Digidoc zijn verkregen.
   - Neem bij spoed (bijvoorbeeld in geval van procesverstoringen, arresten Hoge Raad, of het mondelinge vragenuurtje in de Tweede Kamer), contact op met de accounthouder.

8. ontvangt concept van politiek gevoelige onderwerpen
   De schrijver deelt afgestemde definitieve concepten van politiek gevoelige onderwerpen met de voordat deze als definitief stuk de Digidoc-lijn ingaan.

9. Wekelijks BDG & BDO-overleg als extra 'vinger aan de pols'
   Het 'te-verwachten-stukkenoverzicht' wordt wekelijks geagendeerd in het BDG/BDO overleg met de directiesecretarissen van de concerndirecties.

Besluiten- en actiepuntenlijst Concernstaf d.d. 17 oktober 2019

Aanwezig: (vz), C&F, UHB, CDO&P, IV&D, I&S, BDG (verslag)
Afwezig:

1. **Opening en mededelingen**

- meldt dat in overleg met de Stas de toegezegde klokkenluiders-kamerbrief wordt alsnog een separate brief wordt (en geen onderdeel van de kamerbrief CAF);
- De CS staat in navolging van de staf en het DT stil bij de notitie van CDO&P over de waardering van de S15 en hoger. De en I&S overleggen hier nog bilateraal over;
- De CS staat stil bij de onvolkomenheden ARK. Besloten wordt maximale sturing te zetten op het oplossen hiervan en hierbij zo nodig de en tijdig in te zetten. Concreet wordt afgesproken:
  - Dat de onvolkomendheid omtrent de legacy terugkomt in het DT van 24/10 a.s.;
  - Dat er wordt gedifferentieerd tav de directies T25 en maatwerk wordt toegepast. Zodoende levert elke Concerndirecteur voor zijn / haar domein bij de aan welke directies wat moeten leveren. De totaaltabel komt via BDG terug in de komende CS d.d. 31/10 en zo mogelijk wordt deze exercitie nog verbonden aan het lopende proces, dan wel wordt er een alternatieve oplossing gezocht;

2. **Vaststellen besluiten- en actiepuntenlijst d.d. 3/10 jl.**

De besluiten- en actiepuntenlijst wordt ongewijzigd vastgesteld.

3. **Vervolg teamsessie - thema 2: de werking van de Concerndirecties**

Dit agendapunt wordt verschoven naar de CS van 31/10 a.s.

4. **Kwaliteitsverbetering stukkenstroom Belastingdienst**

BDG wil graag met de leden van de CS van gedachten wisselen over notities afkomstig van de concerndirecties/Belastingdienst. De aanleiding hiervoor betreft de gewenste doorontwikkeling van de kwaliteit en het proces van de stukkenstroom richting de en Staatssecretaris. Deze notitie informeert de CS over de huidige situatie en de genomen initiatieven op dit gebied. Op basis hiervan kan worden besproken hoe BDG samen met de leden van de CS en andere stakeholders kan werken aan verdere verbeteringen. N.a.v.:

- De CS spreekt waardering uit voor het initiatief van de notitie. Wetende dat het een leerproces is voor eenieder, helpt dit;
- De CS concludeert dat het zaak is meer aan de voorkant van het stukkenstroomproces te komen met elkaar, ook om te voorkomen dat laat, aan het einde van het proces een veelheid aan opmerkingen op stukken komen. De keuze van een accountverdeling binnen BDG wordt dan ook herkend;
- Behalve voor nu de CS, is het belangrijk ook de rest van de dienst vanuit het adagium van lijnsturing hier in mee te nemen. Dit o.a. via het netwerk BDG/BDO's en ook via de DT-leden / directeuren ivm de eenduidige aansturing van de BDO's;
- De C&F onderstreept dat de contacten met C&F over de stukkenstroom via de DO-controllers dienen te lopen. Zij coördineren vervolgens eea binnen C&F;
- De CS stimuleert om het netwerk van directiesecretarissen, periodiek bijeengebracht door de BDG/BDO meer te benutten in deze, ook met het oog op het noodzakelijke totaaloverzicht en om aan de voorkant grip te krijgen / houden op wat er op ons afkomt;
- De CS benadrukt het belang van duidelijke spelregels en om deze breed te delen binnen de organisatie. Waaronder: a) dat alle (mail)communicatie vanuit Belastingdienst met BOA ook bekend is bij BDG, BDG altijd in de cc. De CS wordt verzocht hier scherp op te sturen. En b) dit met duidelijkheid over wie de afstemming met de Haagse partijen doet in geval van

een notitie die wordt opgesteld door de uitvoerende c.q. ondersteunende directies in het land;
- Besloten wordt om de spelregels kort en bondig op te stellen en tezamen met onderhavige notitie te agenderen in de [redacted] staf en daarna het DT.

5. Moties, kamervragen en toezeggingen

De [redacted] vraagt versterkte aandacht voor actuele overzichtslijsten tav "parlementaria", d.w.z. moties, toezeggingen, kamerbrieven en kamervragen evenals aankomende, verwachte notities voor de Staatssecretaris. Met daarbij behalve verantwoordelijke directies ook expliciet de steller vermeld en met daarbij een onderscheid in interne en externe deadlines. De [redacted] vraagt de CS hier sterk op te sturen.

6. WOB-verzoeken

Geen opmerkingen.

7. Voorraadagenda werkoverleg Stas

De CS besluit aan de voorraadagenda toe te voegen:
- De rapportage BV/ZB, waarbij specifieke onderdelen zoals Leiderschap & Cultuur en RM/MI extra kunnen worden uitgelicht in de bespreking;
- De Douane; een maandelijks bespreking ten eerste in het eerstvolgende werkoverleg. Te denken valt dan - in overleg met Douane - aan het Jaarplan Douane 2020, het strategietraject Douane, E-commerce.

8. Overzicht lopende onderzoeken Belastingdienst

De lopende onderzoeken waar de Belastingdienst onderwerp van is c.q. aan deelneemt, stand van zaken oktober 2019, wordt gedeeld met elkaar.

9. Rondvraag en sluiting

Benadrukt wordt dat BV/ZB besproken wordt in het eigenaarsoverleg / de M-staf / het werkoverleg Stas. De BR van maandag a.s. 21/10 is zodoende niet opportuun. BDG communiceert dit met [redacted] BOA.

Belastingdienst

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐	Concernstaf X	-staf ☐
1	**Korte titel agendapunt**	**Gebruik van nationaliteit in risicomodellen**		
2	**Datum behandeling**	17 oktober 2019		
3	**Ingebracht door**			
4	**Aard van de behandeling**	☐ Besluitvorming ☐ Hamerstuk	> vraag 5	
		☐ Kennisneming X Bespreking	> vraag 6	
5	**Indien geagendeerd ter besluitvorming:**			
5a	Gevraagd besluit met toelichting:	Aan de wordt gevraagd, gehoord hebbende het DT, ☐ kennis te nemen van en in te stemmen met: ☐ en te besluiten:		
	Toelichting op het besluit:	Kern van het besluit in max 100 woorden:		
5b	Bestaat er over het gevraagde besluit overeenstemming met control?	☐ ja ☐ nee, omdat: Afgestemd met: *< naam accounthouder bij control >* NB Er móet een keuze zijn aangevinkt en ingevuld Zonder afstemming kan een besluit niet worden geagendeerd voor een overleg van het DT BD		
5c	Bestaat er over het gevraagde besluit overeenstemming met Dienstonderdeel (DO)-control?	☐ ja ☐ nee besproken met: < NAAM >		
5d	Heeft DO-control aangegeven dat het besluit moet worden voorgelegd aan FEZ? (Zie ook rubriek 9) *Ga hierna verder met vraag 7*	☐ ja, dan is besluitvorming onder voor behoud van akkoord FEZ ☐ nee		

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐	Concernstaf X	[redacted]-staf ☐
5e	Hamerstuk?	☐ ja ☐ nee Het antwoord kan alleen "ja" zijn indien de inhoud van het agendapunt voorafgaand aan dit overleg volledig is afgestemd met de leden van het overleg en daarom discussie en inbreng tijdens het overleg niet nodig is. [redacted] moet akkoord zijn en geen opmerking meer hebben.		
6	**Indien geagendeerd ter kennisneming of bespreking:** Kern van de inhoud *Ga hierna verder met vraag 7*	Kern van de inhoud in max 100 woorden: Aanleiding is een actiepunt uit de concernstaf 11 juli 2019: *"De toezegging dat de Belastingdienst borgt, een dubbele nationaliteit niet als risico indicator te gebruiken, geldt niet alleen bij het toekennen van Toeslagen maar geldt Belastingdienst breed. Actie [redacted]UHB: om met IV&D en DF&A de vraag te bespreken of de Belastingdienst nationaliteit overal uit risicomodellen heeft gehaald. Vervolgens is het goed om deze inventarisatie te bespreken; waar zit nationaliteit terecht en waar onterecht? Bij Toeslagen wordt het uit gefaseerd, hoe zit dat elders? Douane heeft een verderstrekkende bevoegdheid."* In onderliggend memo zijn de eerste bevindingen opgenomen naar aanleiding van een uitvraag bij dienstonderdelen naar gebruik van nationaliteit in risicomodellen.		
7	**Voorgaande behandeling** *Kruis aan en vermeld datum*	☐ DT BD < datum >	☐ Concernstaf < datum >	☐ [redacted]staf < datum >
		☐ Anders, < vermeld soort en datum van het overleg > X Niet eerder behandeld in DT BD, Concernstaf of [redacted]staf		
8	**Afgestemd met de uitvoering?** *Kruis aan*	GO ☐ | MKB ☐ | PART ☐ | TSL ☐ | KI&S ☐ | CAP ☐ | FIOD X | Douane X | IV ☐		
		Besproken met: [redacted] (FIOD) Douane uitgevraagd via de Postbus Douane ☐ niet afgestemd		
9	**Afstemming met de concerndirecties?** *Kruis aan*	FJZ ☐ | IV&D X | UHB ☐ | O&P ☐ | I&S ☐		
		Besproken met: [redacted] (IV&D) ☐ niet afgestemd		
10		BIA ☐ | VT X | DF&A X | CDC ☐ | SSO F&MI ☐ | SSO CFD ☐ | SSO O&P ☐ | Switch ☐		

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐	Concernstaf X	-staf ☐
	Afstemming met de ondersteuning? *Kruis aan*	Besproken met: (DF&A) (DF&A) (CD VT) (CD VT)		
		☐ niet afgestemd		
11	**Medezeggenschap**	Aanbieden aan de medezeggenschap? X Nee ☐ Ja => Indien ja: Wordt voorgelegd voor: ☐ Informatie ☐ Advies ☐ Instemming		
12	**Bijgevoegde stukken**	De volgende stukken zijn bijgevoegd: Memo gebruik nationaliteit in risicomodellen		
13	**Contactpersoon**			

Toelichting bij het aanbiedingsformulier

Algemeen
Alle rubrieken moeten ingevuld zijn. Stukken zonder volledig ingevuld aanbiedingsformulier worden niet geagendeerd.
Uitzonderingen:

- bij stukken ter besluitvorming wordt rubriek 6 overgeslagen;
- bij stukken ter kennisneming of ter bespreking wordt rubriek 5 overgeslagen.

Het aanbiedingsformulier moet worden aangeboden in Word-formaat en opgeslagen als: abf *Naam agendapunt*.doc

Rubrieken 1 tot en met 3
Kruis allereerst boven rubriek 1 aan voor welk overleg het agendapunt wordt aangeboden. In geval van twijfel raadpleeg één van de secretarissen. Als een agendapunt op meerdere overleggen moet worden geagendeerd, dan wordt voor elk overleg een eigen aanbiedingsformulier ingevuld en aangeboden aan de van dat overleg. De secretarissen van de verschillende overleggen zijn:

Overleg		**e-mail**
Directieteam Belastingdienst		@minfin.nl
Concernstaf		@minfin.nl
-staf		@minfin.nl

Kies bij rubriek 1 voor een korte kernachtige (roep-)naam voor het agendapunt.

De bij rubriek 2 gewenste datum voor agendering kan worden besproken met de desbetreffende [ ] van het overleg.
De indiener van een agendapunt is altijd een lid van één van de overleggen. Mocht de indiener -met mandaat van het overleg waarvan hij lid is- geen zitting hebben in het overleg waar hij het stuk inbrengt dan is er de mogelijkheid voor dit agendapunt bij dat overleg aan te sluiten.

Rubriek 4 : Aard van de behandeling

Er kan slechts één van de vier categorieën aangekruist worden. Onderstaande matrix helpt de indiener met het aankruisen van de juiste "Aard van de behandeling":

		bevat het stuk besluitvorming?	
		ja	***nee***
dient het stuk in het overleg besproken te worden?	***ja***	**"ter besluitvorming"**	**"ter bespreking"**
	nee	**"hamerstuk"**	**"ter kennisneming"**

Er kan alleen sprake zijn van een hamerstuk wanneer de inhoud van het agendapunt voorafgaand aan het overleg volledig is afgestemd met de leden van het overleg en daarom discussie en inbreng tijdens het overleg niet nodig is.

Rubriek 5 : de rol van DG-control
Onderstaande beschrijft de rol van de DG-control bij de vier behandelcategorieën van rubriek 4:

Besluitvorming
DG-control moet het stuk gezien hebben en zich daarover een mening / oordeel hebben kunnen vormen. Dit kan "akkoord/geen opmerking" zijn, of (nadat suggesties tot aanpassing onderbouwd weerlegd zijn) een "agree to disagree". Bespreking in het overleg is dan vanzelfsprekend en alleen na bespreking kan besloten worden.

Hamerstuk
DG-control moet het stuk gezien hebben en een opmerking hebben gemaakt. Dit kan alleen "akkoord / geen opmerking" zijn. Als DG-control een opmerking heeft, dan kan het geen hamerstuk zijn en moet het besproken worden.

Kennisneming
Zolang rubriek 5 niet is ingevuld, is een akkoord van DG-control nog niet vereist. Het is evenwel aan te bevelen DG control tijdig te betrekken zodat de aspecten die Control en Financiën raken op tijd in beeld zijn en geadresseerd kunnen worden in het stuk (c.q. de stukken).

Bespreking
Zolang rubriek 5 niet is ingevuld is een akkoord van DG-control nog niet vereist. Het is evenwel aan te bevelen DG control tijdig te betrekken zodat de aspecten die Control en Financiën raken op tijd in beeld zijn en geadresseerd kunnen worden in het stuk (c.q. de stukken). Dit kan tevens latere besluitvorming te bespoedigen.

Stukken ter "Bespreking" zonder opmerking van DG-control kunnen nooit op een later moment als "Hamerstuk" worden ingebracht zonder dat DG-control het gezien heeft.

Bij rubriek 5b:

- Ieder stuk dat ter besluitvorming of als hamerstuk wordt aangeboden ter agendering, moet eerst langs zijn geweest bij DG-control. Dit is een volgtijdelijk traject, geen parallel traject (tegelijkertijd agenderen en aan DG-control voorleggen).
- Er is een aparte mailbox waar stukken naar toe kunnen worden gezonden. DGBel.control.stukkenstroom@minfin.nl.
- Bij stukken die ter beoordeling aan DG-control worden voorgelegd wordt tevens het – zoveel als mogelijk – ingevulde aanbiedingsformulier meegezonden. Dat voorkomt misverstanden achteraf over wat wel en niet op het aanbiedingsformulier vermeld wordt (dient te worden).
- In het invulvak bij 5b moet worden aangegeven worden of DG-control akkoord is. Ook de eventuele opmerkingen worden vermeld en met wie is afgestemd.
- Volledigheidshalve: er is geen mogelijkheid om "n.v.t." in te vullen.
- Stukken die aan een overleg worden voorgelegd met de vraag te besluiten tot een positief advies aan het overleg waar finale besluitvorming plaatsvindt (dat laatste zal vaak het Directieteam Belastingdienst zijn), vallen onder ter besluitvorming voor te leggen stukken. Zij worden dus vooraf voorgelegd aan DG-Control.

Bij rubriek 5c
Iedere indiener zorgt voor overeenstemming over het aangeboden agendapunt met Dienstonderdeel (DO)-control. Stukken moeten zijn voorzien van een oordeel van DO-control.

Bij rubriek 5d
Hier moet worden aangegeven of DO-control heeft aangegeven of een stuk langs FEZ moet. DG-control checkt dit. Mocht DG-control een afwijkende mening hebben, dan is oordeel DG-control leidend.

Bij rubriek 5e
Het antwoord kan alleen "ja" zijn indien de inhoud van het agendapunt voorafgaand aan dit overleg volledig is afgestemd met de leden van het overleg en daarom discussie en inbreng tijdens het overleg niet nodig is. DG-control moet akkoord zijn en geen opmerking meer hebben.

Rubriek 6 : Stukken ter kennisneming of bespreking
Voorafgaande overeenstemming met DG-control is niet verplicht voor stukken die ter kennisneming of ter bespreking worden aangeboden. Het is natuurlijk wel zinvol DG-control vroegtijdig te betrekken zodat eventuele input in de stukken meegenomen kan worden. Dit geldt zeker als in een later stadium het onderwerp alsnog ter besluitvorming wordt voorgelegd.

Rubriek 7 : Voorgaande behandeling
Geef in rubriek 7 in welke overleggen het agendapunt eventueel al is behandeld. Vermeld de datum zodat de vergaderstukken van dat betreffende overleg kunnen worden geraadpleegd.

Rubriek 8 : Afstemming met de uitvoering
De gevolgen van het besluit of de inhoud van de stukken worden vooraf afgestemd of voorbesproken met de uitvoering indien relevant. Kruis de directie of het onderdeel aan. Geef vervolgens aan met wie is gesproken of afgestemd.

Rubriek 9 Afstemming met de concerndirecties:
De gevolgen van het besluit of de inhoud van de stukken worden vooraf afgestemd of voorbesproken met de concerndirecties indien relevant. Kruis de directie aan. Geef vervolgens aan met wie is gesproken of afgestemd.

Rubriek 10 Afstemming met de ondersteuning:
De gevolgen van het besluit of de inhoud van de stukken worden vooraf afgestemd of voorbesproken met de corporate diensten en SSO's indien relevant. Kruis de corporate dienst of het SSO aan. Geef vervolgens aan met wie is gesproken of afgestemd.

Ministerie van Financiën

Aan:
Concernstaf

Van:
[redacted]

Concerndirectie
Uitvoerings- en handhavingsbeleid
Afdeling Handhavingsbeleid

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.belastingdienst.nl

Inlichtingen
[redacted]

Datum
14 oktober 2019

Versienummer
0.95

Van
[redacted]

Bijlage
1

Memo Gebruik nationaliteit in risicomodellen

Aanleiding

In een brief aan de tweede Kamer van 11 juni 2019, heeft de staatssecretaris aangegeven, dat Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap niet meer als criterium gebruikt wordt in het risico-classificatiemodel voor toeslagen.
Naar aanleiding hiervan, is in de concernstaf van 11 juli 2019 aan de [redacted]UHB het volgende gevraagd: *"De toezegging dat de Belastingdienst borgt, een dubbele nationaliteit niet als risico indicator te gebruiken, geldt niet alleen bij het toekennen van Toeslagen maar geldt Belastingdienst breed. Actie [redacted]UHB: om met IV&D en DF&A de vraag te bespreken of de Belastingdienst nationaliteit overal uit risicomodellen heeft gehaald. Vervolgens is het goed om deze inventarisatie te bespreken; waar zit nationaliteit terecht en waar onterecht? Bij Toeslagen wordt het uit gefaseerd, hoe zit dat elders? Douane heeft een verderstrekkende bevoegdheid."*

Aanpak

Naar aanleiding hiervan is binnen de Belastingdienst een uitvraag gedaan *of* en *waar* nationaliteit gebruikt wordt in risicomodellen. En tevens gevraagd of het gebruik is gebaseerd op een wettelijke basis.
Hierbij is niet alleen gekeken naar de risicomodellen die binnen DF&A in gebruik zijn, maar is de uitvraag 'breder' uitgezet dan DF&A om meer zicht te hebben op de risicomodellen/selectiemodellen binnen de Belastingdienst. De uitvraag is gedaan aan de volgende onderdelen: DF&A (risicomodellen) en CD Vaktechniek (selectiemodellen) voor Belastingen, Douane en FIOD. Toeslagen is al eerder in beeld gebracht.

NB: We hebben ons in de uitvraag beperkt tot de in het actiepunt genoemde risicomodellen/selectiemodellen. Naast deze modellen worden mogelijk meer (incidentele) selectie-query's gebruikt. Daar is nog geen onderzoek naar gedaan.

Samenvatting terugkoppeling

De uitvraag heeft het volgende (eerste) beeld opgeleverd. De Belastingdienst maakt in verschillende risicomodellen gebruik van nationaliteit. Het gebruik van nationaliteit is veelal gebaseerd op de bestaande wetgeving. Op grond van de informatie die is aangeleverd, is in de bijlage bij deze notitie het gebruik van nationaliteiten binnen de verschillende onderdelen uitgebreid beschreven. De hoofdlijn van het gebruik is als volgt:

- **DF&A**
  In veruit de meeste risicomodellen wordt **geen** gebruik gemaakt van

nationaliteit. Om dit te borgen is een proces ingericht met betrekking tot Gegevensbeschermings-effectbeoordeling (voorheen Privacy Impact Assessment).
In enkele gevallen is nationaliteit als risico-indicator wel opgenomen in het model, namelijk in twee risicomodellen, een aantal analytics producten m.b.t. de arbeidsmarktanalyse en LH en in fraudeonderzoeken.

- Voor de twee risicomodellen geldt dat de nationaliteit wel getoond wordt maar niet gebruikt als risico-indicator. Voor het ene model kan de nationaliteit worden verwijderd en is dit in de planning backlog opgenomen om te worden verwijderd. Voor het andere model wordt met de uitvoerende directie onderzocht of verwijdering mogelijk is.
- Voor de producten m.b.t. de arbeidsmarktanalyse en LH wordt nationaliteit gebruikt om te bepalen of de persoon een EU burger is of niet. Hiervoor zijn wettelijke grondslagen in nationale wetgeving en EU-verordeningen van toepassing en is het gebruik van de nationaliteit nodig op basis van deze wetgeving.
- In fraude onderzoeken, veelal in samenwerkingsverbanden met andere overheidsinstellingen, wordt nationaliteit soms ook gebruikt. Op dit moment heeft DF&A onvoldoende inzicht of dit rechtmatig is. DF&A is daar een onderzoek naar gestart.

- **CD Vaktechniek**
  Bij de selectiemodellen IH niet winst, IH Winst en Vpb wordt op dit moment nationaliteit bij één selectieregel in de selectiemodule Voorlopige Aangifte gebruikt. De betreffende regel wordt in de komende selectiemodule van de VA niet meer opgenomen.
  In de loonaangifte is de inhoudingsplichtige verplicht de nationaliteit van zijn werknemers op te geven. Dit gegeven wordt gebruikt in het risicomodel Loonheffingen. De nationaliteit is voor de beoordeling van de juistheid van de loonaangifte een relevant (wettelijk) gegeven onder andere voor de bepaling van het anoniementarief en de sociale verzekeringsplicht.

- **FIOD**
  De FIOD heeft aangegeven, dat binnen de FIOD geen gebruik wordt gemaakt van risicomodellen waarin nationaliteit wordt onderscheiden.

- **Douane**
  De Douane maakt het meest gebruik van nationaliteit binnen hun processen. Douane geeft aan de nationaliteit ook nodig te hebben voor risicoanalyse. Er worden geen profielen geplaatst die specifiek gericht zijn op de nationaliteit van personen, het kan wel één van de risico indicatoren zijn, maar het is nooit de enige indicator binnen een profiel. Voor alle gevallen dat nationaliteit gebruikt wordt is er een wettelijke grondslag.
  Voor de applicatie TRIP (Travel Information Portal) waarbij gebruik wordt gemaakt van de reisgegevens van passagiers is een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd. Ook voor andere applicaties voert Douane een PIA uit, of gaat dat alsnog doen. Hiervoor is een planning opgesteld. In een PIA ligt het proces, de risico's en de te nemen maatregelen vast.

Conclusie en aanbevelingen
De Belastingdienst maakt in risicomodellen/selectiemodellen gebruik van het persoonsgegeven nationaliteit.

- In de meeste gevallen ligt hier een wettelijke bepaling aan ten grondslag, de nationaliteit is namelijk nodig om de wet goed uit te kunnen voeren.
- Bij een zeer beperkt aantal risicomodellen (2) en selectiemodellen (1) waar deze wettelijke grondslag ontbreekt, wordt door DF&A en CD Vaktechniek het persoonsgegeven nationaliteit uitgebouwd. *Wij geven de aanbeveling om DF&A en CD Vaktechniek te laten rapporteren over de voortgang van het uitbouwen van deze modellen.*

- Bij de risicomodellen voor fraudeonderzoeken heeft DF&A nog onvoldoende inzicht op het gebruik en eventuele wettelijke bepalingen. DF&A is hiervoor een onderzoek gestart.
  Wij geven de aanbeveling om DF&A op korte termijn te laten rapporteren over het gebruik van nationaliteit binnen fraudeonderzoeken.
- Douane maakt in een groot aantal gevallen gebruik van nationaliteit in zijn modellen. Dit is gebaseerd op wettelijke bepalingen. Douane voert voor iedere applicatie een PIA uit, dan wel gaat deze alsnog uitvoeren.
  Wij geven de aanbeveling om Douane te laten rapporteren over de voortgang van de nog uit te voeren PIA's.

In alle nieuw of door te ontwikkelen risicomodellen dient het gebruik van nationaliteit te zijn gebaseerd op wettelijke bepalingen en/of omkleed te zijn met waarborgen. *Wij geven de aanbeveling dat CD IV&D hier duidelijke kaders voor ontwikkelt en zorg draagt voor implementatie binnen de Belastingdienst.*

NB. Bij de ontwikkeling van modellen kan nationaliteit (en eventueel andere relevante bijzondere persoonsgegevens) juist ook gebruikt worden om discriminerende effecten tegen te gaan en te corrigeren. In de brief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van 8 oktober jl. (waarborgen tegen risico's van data-analyse door de overheid) wordt dit ook benoemd als mogelijkheid. Ook dan zullen hiervoor voldoende waarborgen dienen te worden geboden.

Conclusie

Aanbevelingen:

- Laat DF&A rapporteren over de voortgang van het 'uitbouwen' van nationaliteit in de laatste 2 risicomodellen.
- Laat DF&A op korte termijn rapporteren over het gebruik van nationaliteit binnen fraudeonderzoeken.
- Laat Douane rapporteren over de voortgang van de nog uit te voeren PIA's.
- Laat CD IV&D voor het gebruik van nationaliteit duidelijke kaders ontwikkelen en zorgdragen voor implementatie binnen de Belastingdienst.

Bijlage

Uitkomsten inventarisatie gebruik nationaliteit in risicomodellen
Hieronder wordt per onderdeel aangegeven of gebruik gemaakt wordt van nationaliteit in de risicomodellen. En of hiervoor een wettelijke reden aan ten grondslag ligt.

1. **DF&A**

DF&A voert op alle risicomodellen die gemaakt worden een Gegevensbeschermings-effectbeoordeling uit (voorheen Privacy Impact Assessment) voordat ze naar productie gaan. Hierin wordt het gebruik van persoonsgegevens beoordeeld, waarbij er ook aandacht is voor het gebruik van nationaliteit. Uitgangspunt is dat nationaliteit hierbij niet mag worden gebruikt tenzij voor een aantoonbaar toegelaten doel.
Deze werkwijze geldt ook voor de producten die op dit moment niet actief zijn. Zodra deze weer actief worden gemaakt, wordt ook voor deze producten een Gegevensbeschermings- effectbeoordeling uitgevoerd.

DF&A heeft een inventarisatie uitgevoerd bij al haar productmanagers/clusters naar de aanwezigheid en het gebruik van de nationaliteit in haar risicomodellen. In veruit de meeste risicomodellen wordt **geen** gebruik gemaakt van nationaliteit. In enkele gevallen is de nationaliteit wel opgenomen in het model, namelijk in twee risicomodellen en een aantal analytics producten m.b.t. de arbeidsmarktanalyse en LH.

- Onderzoek naar deze twee risicomodellen geeft aan dat nationaliteit wordt getoond maar dat de nationaliteit niet wordt gebruikt als risico indicator. Voor één model is inmiddels duidelijk dat de nationaliteit niet nodig is. Voor dit model is in de planning opgenomen dat nationaliteit wordt verwijderd. Voor het andere model wordt met de klant onderzocht of nationaliteit nog benodigd is en ook verwijderd kan worden.
- In de analytics producten m.b.t. de arbeidsmarktanalyse en LH komt de nationaliteit voor. De nationaliteit wordt gebruikt om te bepalen of de persoon een EU burger is of niet. Hiervoor zijn wettelijke grondslagen in nationale en EU verordeningen van toepassing en is het gebruik van de nationaliteit nodig op basis van deze wetgeving.

In fraude onderzoeken, veelal in samenwerkingsverbanden met andere overheidsinstellingen, wordt nationaliteit soms ook gebruikt. Op dit moment heeft DF&A onvoldoende inzicht of dit rechtmatig is. DF&A is een onderzoek gestart, maar hiervan zijn de uitkomsten nog niet bekend.

NB. Daarnaast gaat DF&A een onderzoek starten of risicomodellen onbedoeld vooroordelen bevatten die tot discriminatie van bepaalde bevolkingsgroepen zou kunnen leiden. Ook hiervan zijn de uitkomsten nog niet bekend.

2. CD Vaktechniek

CD VT kent een beperkt aantal selectiemodellen, namelijk IH Niet Winst, IH Winst, VPB en LH.

1. IH-Niet Winst

De nationaliteit speelt een rol in één selectieregel in de selectiemodule VA (voorlopige aangifte). Bij de selectiemodule op de DA (definitieve aangifte) zijn er geen regels die gebruik maken van de nationaliteit. Vanwege de toezegging van de staatssecretaris wordt de betreffende regel in de komende selectiemodule van de VA niet meer opgenomen.

2. IH Winst

Nationaliteit speelt geen rol bij de selectiemodule IH-Winst.

3. Vpb

Nationaliteit speelt geen rol in selectiemodule Vpb. Ook niet de nationaliteit van de groot aandeelhouder.

4. LH

In de loonaangifte geeft de inhoudingsplichtige verplicht de nationaliteit van zijn werknemers op. Dit gegeven wordt gebruikt in de *DAS applicatie* en in het *Risicomodel Loonheffingen.* De nationaliteit is voor de beoordeling van de juistheid van de loonaangifte een relevant gegeven.

De nationaliteit van de werknemer is van belang:
1. Voor de toepassing van het anoniemen tarief voor werknemers met een nationaliteit van buiten de EEG/ER /Zwitserland die geen geldige verblijfs- of tewerkstellingsvergunning hebben. Er mag dan geen rekening worden gehouden met:
- de loonheffingskorting
- het maximumpremieloon voor de premies werknemersverzekeringen
- het maximumbijdrageloon voor de werkgeversheffing Zvw
- het maximumbijdrageloon voor de bijdrage Zvw
2. Bij het vaststellen van de verzekeringsplicht voor de sociale verzekeringen van werknemers bij grens overschrijdende arbeid.
3. Voor toepassing van de afdrachtvermindering zeevaart.

NB: Zoals hiervoor aangegeven wordt nationaliteit niet gebruikt (of uitgebouwd) voor de selectiemodules IH en Vpb. In de systematiek van het selectieproces (wegingsproces) wordt relevante contra-informatie opgehaald uit raakvlaksystemen waaronder BVR. In dit proces wordt gebruikt gemaakt van een soort vaste standaard 'dump' van BVR. Nationaliteit maakt hier onderdeel van uit, maar wordt niet gebruikt in het selectieproces.

3. FIOD
De FIOD geeft aan geen gebruik te maken van risicomodellen waarin nationaliteit wordt onderscheiden.

4. Douane
Douane heeft in zijn reactie onderscheid aangebracht in de deelvragen:
- Waar wordt nationaliteit geregistreerd?
- Wordt nationaliteit gebruikt als risico-indicator?
- Uit welke bron komt het begrip nationaliteit?

Douane registreert in diverse processen **"nationaliteit" als data-gegeven**. Denk hierbij aan binnenbrengen, aangiftebehandeling, contentieus, uitgaan en risicoselectie. Het kan dan gaan om o.m. de vastlegging van de nationaliteit van o.m. een verzender/ontvanger, een belanghebbende zijnde een buitenlands ingezetene of betrokkene(n) bij een douanecontrole maar ook om de vastlegging van de nationaliteit van de vervoermiddelen (schip of vliegtuig). Dit is bijvoorbeeld het geval bij de processen binnenbrengen en uitgaan. Binnen de hierboven genoemde processen wordt de nationaliteit geregistreerd in de volgende systemen:
- *Douane Manifest (DMF)*
- *Prisma*
- *AGS*
- *Venue*
- *Douane Fraude Bestrijding (DFB)*
- *Douane Toezicht Journaal (DTJ)*
- *DIAS*
- *Risico*
- *Proces-verbaal (PV)-register*
- *BVR*
- *ATIS*
- *RisicoDataBase (RDB)*
- *ProfielAdministratie (POA)*
- *Travel information Portal (Trip) 1*

- *Ook zijn er diverse lokale bestanden waarin de nationaliteit wordt vermeld.*

Waar wordt binnen de Douane **nationaliteit(en) als risico indicator gebruikt?** (m.a.w. *gebruikt Douane* het voor *analyse*)
De nationaliteit van personen/bedrijven/vervoermiddelen in de bovengenoemde processen en systemen kan worden gebruikt als mogelijke risico-indicator binnen de risicoanalyse.

De Douane kan zonder (persoons)gegevens zoals de naam van de persoon en/of vervoermiddel, nationaliteit van de persoon en/of vervoermiddel, land van vertrek/binnenkomst geen gerichte risicoanalyse verrichten om een onderscheid te maken tussen risico-niveaus die verbonden zijn aan de goederen die aan douanecontrole of douanetoezicht zijn onderworpen. De risico-niveaus worden bepaald door een beoordeling van de waarschijnlijkheid, dat de met het risico verband houdende gebeurtenis zich zal voordoen en wat daarvan de gevolgen zijn (artikel 46 DWU). Dit gebeurt onder meer conform de internationale standaarden van de Wereld Douane organisatie (WCO)).

Er worden door Douane geen profielen geplaatst die specifiek gericht zijn op de nationaliteit van personen. De nationaliteit kan wel een van de indicatoren zijn in een profiel maar nationaliteit is, voor zover nu bekend, niet de enige indicator binnen een profiel.

TRIP (uitgelicht omdat het reisgegevens van passagiers gaat)
De Douane heeft ten behoeve van het uitvoeren van de controle en het toezicht op het grensoverschrijdend goederenverkeer op grond van het Douanewetboek van de Unie en de Algemene douanewet de bevoegdheid om luchtvaartmaatschappijen te verplichten om onder meer reserverings- en vertrekcontrolegegevens van passagiers te verstrekken. Gezamenlijk met JenV is een technische voorziening TRIP ingericht voor het aanleveren van reisgegevens door de luchtvaartmaatschappijen aan o.a. de Douane.
De reisgegevens bestaan uit de zogenaamde Passenger Name Records (PNR)-gegevens. De PNR-gegevens van een passagier geven onder andere inzage in het moment van reizen, de reisroute, ticketinformatie, zitplaatsinformatie, bagage en de nationaliteit van de passagier.
De PNR-gegevens zijn relevant voor de controle en het toezicht op het goederenvervoer, omdat uit alle voor de Douane beschikbare PNR-velden (al dan niet in onderling verband gebracht) indicaties kunnen voortkomen dat er sprake kan zijn van onrechtmatige invoer, doorvoer en uitvoer van goederen of onttrekking van goederen aan het douanetoezicht.
Het gegeven nationaliteit wordt bij deze analyse dus gebruikt, al dan niet in samenhang met andere gegevens uit onze eigen aangiftesystemen en de systemen van de Belastingdienst en waar dit mogelijk leidt tot een betere risicoselectie gebruikt de Douane ook open bronnen zoals LinkedIn, Facebook, de kamer van Koophandel of Instagram om de risicoselectie te verfijnen.
Op basis van de analyse kan een fysieke controle van de door de reizigers meegevoerde goederen plaatsvinden. Op basis van de bevindingen van de fysieke controle – en dus niet op basis van de analyse- worden de rechtsgevolgen bepaald.
Het gebruiken van het gegeven "nationaliteit" in het kader van TRIP is gemeld in de op 3 mei 2016 opgestelde PIA, toegestuurd aan de AP op 29 april 2016.

Uit welke **bron** wordt het **datagegeven 'nationaliteit'** gehaald door Douane? (*uit welke* eigen of andere *bronbestanden* gebruiken we het)?.
Het datagegeven nationaliteit wordt primair aangeleverd door de aangifteplichtige (al dan niet in vertegenwoordiging) zelf. Dit op basis van de wettelijke verplichting om aangifte te doen voor het verrichten van douaneformaliteiten. Daarnaast kan de Douane de betrokkene(n)/belanghebbende(n) onder meer om de nationaliteit verzoeken indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de douanetaak.
Aanvullend kan, indien hier een concrete aanleiding voor is, tevens diverse al bekende informatie uit de eigen douanesystemen worden gebruikt. Het datagegeven nationaliteit kan hier een onderdeel van uitmaken. Waar dit mogelijk leidt tot een betere risicoselectie gebruikt de Douane ook open bronnen zoals

LinkedIn, Facebook, de kamer van Koophandel of Instagram om de risicoselectie te verfijnen. Het datagegeven nationaliteit kan hier een onderdeel van uitmaken.

TRIP

De Douane gebruikt de via het systeem TRIP door luchtvaartmaatschappijen aangeleverde PNR-gegevens als hoofdbron. Aanvullend kan, indien hier een concrete aanleiding voor is, tevens diverse al bekende informatie uit de eigen douanesystemen worden gebruikt. Het datagegeven nationaliteit kan hier een onderdeel van uitmaken. Waar dit mogelijk leidt tot een betere risicoselectie gebruikt de Douane ook open bronnen zoals LinkedIn, Facebook, de kamer van Koophandel of Instagram om de risicoselectie te verfijnen. Het datagegeven nationaliteit kan hier een onderdeel van uitmaken.

Belastingdienst

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐	Concernstaf X	pDG-staf ☐
1	**Korte titel agendapunt**	**Stand van Zaken Werk aan Uitvoering**		
2	**Datum behandeling**	31 oktober 2019		
3	**Ingebracht door**			
4	**Aard van de behandeling**	☐ Besluitvorming ☐ Hamerstuk	> vraag 5	
		☐ Kennisneming X Bespreking	> vraag 6	
5	**Indien geagendeerd ter besluitvorming:**			
5a	Gevraagd besluit met toelichting:	Aan de wordt gevraagd, gehoord hebbende het DT, ☐ kennis te nemen van en in te stemmen met: ☐ en te besluiten:		
	Toelichting op het besluit:	Kern van het besluit in max 100 woorden:		
5b	Bestaat er over het gevraagde besluit overeenstemming met DG-control?	☐ ja ☐ nee, omdat: Afgestemd met: *< naam accounthouder bij DG control >* NB Er móet een keuze zijn aangevinkt en ingevuld Zonder afstemming kan een besluit niet worden geagendeerd voor een overleg van het DT BD		
5c	Bestaat er over het gevraagde besluit overeenstemming met Dienstonderdeel (DO)-control?	☐ ja ☐ nee besproken met: < NAAM >		
5d	Heeft DO-control aangegeven dat het besluit moet worden voorgelegd aan FEZ? (Zie ook rubriek 9) *Ga hierna verder met vraag 7*	☐ ja, dan is besluitvorming onder voor behoud van akkoord FEZ ☐ nee		

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐	Concernstaf X	pDG-staf ☐
5e	Hamerstuk?	☐ ja ☐ nee Het antwoord kan alleen "ja" zijn indien de inhoud van het agendapunt voorafgaand aan dit overleg volledig is afgestemd met de leden van het overleg en daarom discussie en inbreng tijdens het overleg niet nodig is. DG-control moet akkoord zijn en geen opmerking meer hebben.		
6	**Indien geagendeerd ter kennisneming of bespreking:** Kern van de inhoud *Ga hierna verder met vraag 7*	Kern van de inhoud in max 100 woorden: De ministeries van SZW, Financiën en BZK hebben de opdracht gekregen van de Ministerraad om binnen het traject 'Werk aan Uitvoering' te komen tot een probleemanalyse met handelingsperspectieven voor de korte en lange termijn, gericht op de grote uitvoeringsorganisaties UWV, SVB, DUO en de Belastingdienst. De opdracht wordt uitgevoerd door ABDTOPconsult. In bijgevoegde notitie wordt u meegenomen in de stand van zaken en de planning voor de komende periode. In de bijlagen is de eerste aanzet toegevoegd van probleemanalyses uit de vier werkgroepen zoals opgesteld door ABDTOPconsult. • Welke aandachtspunten wil de concernstaf meegeven bij de conceptuitwerking van de gezamenlijke probleemanalyse? • Welke thema's lenen zich goed om nader uit te diepen in de volgende fase van de probleemanalyse?		
7	**Voorgaande behandeling** *Kruis aan en vermeld datum*	X DT BD 12-09-2019	X Concernstaf 30-08-2019	☐ pDG-staf < datum >
		☐ Anders, < vermeld soort en datum van het overleg > ☐ Niet eerder behandeld in DT BD, Concernstaf of pDG-staf		
8	**Afgestemd met de uitvoering?** *Kruis aan*	**GO** ☐	**MKB** ☐	**PART** ☐	**TSL** ☐	**KI&S** ☐	**CAP** ☐	**FIOD** ☐	**Douane** ☐	**IV** ☐
		Besproken met: Aanpak eerder besproken in DT BD van 12 september. Input opgehaald via Driehoeksoverleg FJZ/UHB/I&S van 27 september. X niet afgestemd								
9	**Afstemming met de concerndirecties?** *Kruis aan*	**FJZ** ☐	**IV&D** ☐	**UHB** ☐	**O&P** ☐	**I&S** ☐				
		Besproken met: De notitie zelf is niet afgestemd. Wel is er een tweewekelijkse interne klankbordgroep met o.a. C&F, IV&D en UHB waar het traject wordt besproken.								
		X niet afgestemd								

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐				Concernstaf X		pDG-staf ☐	
10	**Afstemming met de ondersteuning?** *Kruis aan*	BIA ☐	VT ☐	DF&A ☐	CDC ☐	SSO F&MI ☐	SSO CFD ☐	SSO O&P ☐	Switch ☐
		Besproken met: De notitie zelf is niet afgestemd. Wel is er een tweewekelijkse interne klankbordgroep met o.a. CD Communicatie waar het traject wordt besproken.							
		X niet afgestemd							
11	**Medezeggenschap**	Aanbieden aan de medezeggenschap? X Nee ☐ Ja => Indien ja: Wordt voorgelegd voor: ☐ Informatie ☐ Advies ☐ Instemming							
12	**Bijgevoegde stukken**	De volgende stukken zijn bijgevoegd: De volgende stukken zijn bijgevoegd: - WaU - analyse project 1 - Beleid en politiek - versie 20191025 - WaU - analyse project 2 - Uitvoering - versie 20191025 - WaU - analyse project 3 - Burgers en bedrijven - versie 20191025 - WaU – analyse project 4 – Best Practices en Incidenten – versie 20191028							
13	**Contactpersoon**	[redacted]. [redacted]@belastingdienst.nl							

Ministerie van Financiën

AAN:
Concernstaf Belastingdienst

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Inlichtingen
[redacted]
06 [redacted]
[redacted]@minfin.nl

Datum
28 oktober 2019

Kenmerk
-

Auteur
[redacted]

Van
[redacted] Cd Innovatie & Strategie

Bijlage
WaU - analyse project 1
WaU - analyse project 2
WaU - analyse project 3
WaU – analyse project 4

notitie

Ter bespreking: stand van zaken taakopdracht Werk aan Uitvoering

Aanleiding

Het kabinet vindt de uitvoering van groot belang en is zich ervan bewust dat de uitvoering van beleid de afgelopen jaren onder druk is komen te staan. De continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven is kwetsbaar en er is weinig ruimte beschikbaar om veranderingen in het beleid te realiseren.

Daarom heeft het kabinet besloten tot de instelling van een ministeriële commissie uitvoering (MCU). De MCU biedt de betrokken bewindspersonen een gezamenlijk kader om de structurele oorzaken van deze problematiek vast te stellen, van elkaar te leren en mogelijke oplossingen te bespreken. Centraal element en concrete aanleiding van de MCU vormt de taakopdracht "Werk aan Uitvoering" die gericht is op een probleemanalyse van en handelingsperspectieven voor de korte en lange termijn voor een aantal grote uitvoerders, te weten Belastingdienst, DUO, SVB en UWV.

De taakopdracht is op 28 juni 2019 door de Ministerraad vastgesteld met de SG's van SZW, FIN en BZK als opdrachtgevers. ABDTOPconsult is de opdrachtnemer van deze opdracht. De verwachting is dat de resultaten van de taakopdracht voor april 2020 worden opgeleverd. Middels deze notitie wordt u meegenomen in de stand van zaken.

Kern

- De eerste fase (fase 1a) van het ophalen van informatie voor het opstellen van de probleemanalyse wordt op 5 november afgerond. Daarna vindt de verdieping plaats van de probleemanalyse (fase 1b).
- De uitwerking van probleemanalyse is vormgegeven aan de hand van vier projectlijnen: het perspectief vanuit politiek en beleid, de uitvoering, burgers en bedrijven en het leereffect van crises en best practices. De eerste resultaten uit deze projectlijnen is te vinden in de bijlagen.
- De uitwerking hiervan is opgesteld door ABDTOPconsult o.a. op basis van input uit de verschillende uitvoeringsorganisaties via de vier werkgroepen. Ook is via deelnemers aan het driehoeksoverleg UHB/ FJZ/ I&S input aangeleverd.

- De uitwerking van de projectlijnen zijn maandag 28 oktober in concept aangeleverd. Op 5 november worden deze besproken met de deelnemers aan de werkgroepen.
- Komende maand worden de uitkomsten samengevoegd tot een generieke probleemanalyse. Deze analyse dient als input voor het opstellen van de handelingsperspectieven voor de korte en lange termijn (fase 2).

Bespreekpunten in de concernstaf
- Welke aandachtspunten wil de concernstaf meegeven bij de conceptuitwerking van de gezamenlijke probleemanalyse?
- Welke thema's lenen zich goed om nader uit te diepen in de volgende fase van de probleemanalyse?

Toelichting
- Centraal in de aanpak van Werk aan Uitvoering staat:
  - (Lange termijn) continuïteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven.
  - De relatie tussen beleid en uitvoering. Het vermogen van de uitvoering om aan nieuw beleid invulling te geven.
  - De kwaliteit van de dienstverlening van uitvoerders aan burgers en bedrijven.
- Voor de analyse van de oorzaken is in samenhang over een periode van circa 10 jaar gekeken naar
  - 1) de opdracht: impact van politiek, beleid, regelgeving en taakstellingen,
  - 2) de uitvoering: wat uitvoeringsorganisaties zelf hebben gedaan
  - 3) het perspectief vanuit burgers, bedrijven en instellingen.
  - 4) de leereffecten van incidenten en best practices bij de organisaties.
- De verwachting is dat de resultaten van de taakopdracht voor april 2020 worden opgeleverd. De aanpak is opgebouwd in twee fases.
  - De eerste fase (tot 2020) richt zich op het inventariseren en analyseren van de ervaren problematiek bij de grote uitvoeringsorganisaties.
  - In de tweede fase (van januari tot april 2020) worden richting de betrokken partijen handelingsperspectieven aangereikt die meer generiek (zo mogelijk ook breder binnen het rijk) toepasbaar.

Werkgroepen
- Werkgroep 1 Politiek & beleid: De werkgroep omvat de dynamiek van politieke en beleidsmatige besluitvormingsprocessen, hoe de uitvoering hierbij is betrokken en de rollen die de verschillende partijen daarin hebben en spelen. Ook is onderzocht in hoeverre het beeld ten aanzien van de uitvoering zich heeft ontwikkeld, onder meer bij het toewijzen van (andere) taken en het opleggen van taakstellingen. Daarnaast gaat de werkgroep in op 'beleidslegacy' en stelselcomplexiteit. In bijlage 1 'WaU – analyse project 1" is dit nader uitgewerkt. Bij deze werkgroep is

de input van Financiën geleverd vanuit DGFZ en de Belastingdienst voornamelijk op basis van bestaande onderzoeken.

- Werkgroep 2 Uitvoeringgaat in op de wijze waarop een uitvoeringsorganisatie is georganiseerd. Daarbij is zowel gekeken naar bijvoorbeeld het IT-landschap en personeelsmanagement als op welke wijze gestuurd wordt op output en outcome. Ook zijn de grootste veranderuitdagingen in kaart gebracht, hoe daarop is geacteerd en op welke wijze vorm wordt gegeven aan vernieuwing. In bijlage 2 "WaU – analyse project 2" is dit nader uitgewerkt. De input van de Belastingdienst is voornamelijk ingebracht op basis van informatie uit openbare onderzoeken en programma's zoals Beheerst Vernieuwen.
- Werkgroep 3 het klantperspectief heeft onderzocht in welke mate de uitvoeringsorganisaties tegemoetkomen aan de verwachtingen van burgers en bedrijven. Daarbij is ook gekeken naar de verandering van deze verwachtingen in de afgelopen 10 jaar. De balans tussen dienstverlening aan burgers en bedrijven én de handhaving van wet- en regelgeving zijn tevens meegenomen in de werkgroep. In bijlage 3 "WaU – analyse project 3" is dit nader uitgewerkt. De input van de Belastingdienst is o.a. gebaseerd op informatie uit gebruikersonderzoeken, handhavingsstrategie en customer journeys.
- Werkgroep 4 leereffecten incidenten en best practices. In verschillende domeinen is sprake geweest van incidenten met veel politieke en maatschappelijke aandacht. Een aantal van deze incidenten is geanalyseerd en er is tevens gekeken naar de oorzaken van de incidenten, de rol van betrokkenen en de aanbevelingen die zijn gedaan. Ook zijn met regelmaat grote trajecten zonder problemen door de uitvoeringsorganisaties gerealiseerd. Gekeken is welke succesfactoren daarin zijn te onderkennen. Door iedere uitvoeringsorganisatie zijn 5 best practices en 5 incidenten ingebracht en nader uitgewerkt. Deze zijn vastgesteld in de stuurgroep 'Werk aan Uitvoering', zie bijlage 4 "WaU – analyse project 4".

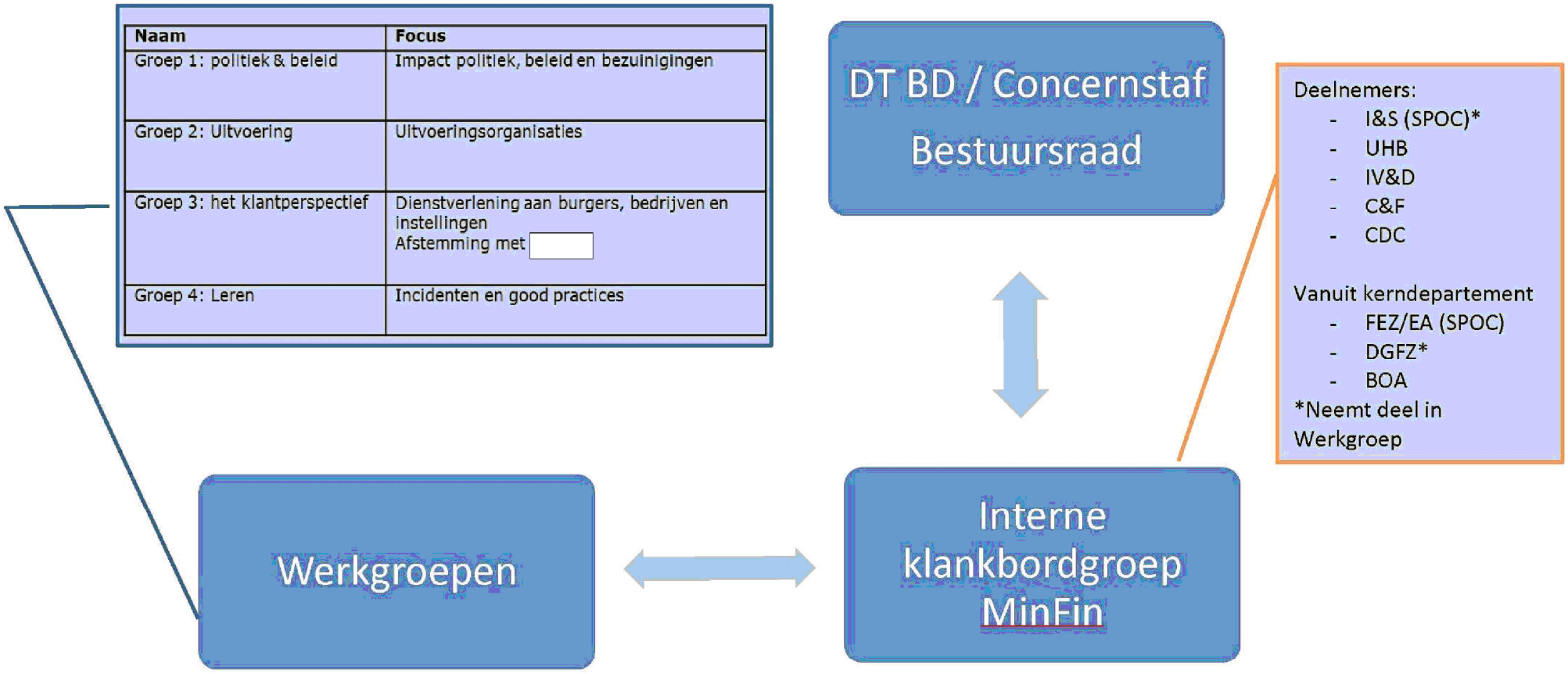
Vervolgproces Werk aan Uitvoering

- Op 5 november worden samen met de deelnemers aan de werkgroepen vanuit de betrokken organisaties de resultaten van fase 1a besproken. Het doel van deze sessie is om binnen de werkgroepen fase 1a, het ophalen van informatie en eerste probleemanalyse, af te ronden.
- Tegelijkertijd start op 5 november fase 1b waarbij de input uit de vier werkgroepen wordt samengevoegd tot een generieke probleemanalyse. Ook zal besproken worden welke thema's nader uitgediept moeten worden. Deze verdieping gebeurt met name op vraagstukken die organisatie-overstijgend zoals de stapeling en complexiteit van wetgeving en kaders, gegevensuitwisseling binnen ketens en de spanning in de focus op dienstverlening vs. handhaving.
- Op 19 december zal de generieke probleemanalyse worden besproken in de stuurgroep van de Werk aan Uitvoering. Ook het plan van aanpak voor fase twee wordt dan vastgesteld.
- In fase twee (januari tot april 2020) worden handelingsperspectieven voor de korte en de lange termijn opgesteld die meer generiek (zo mogelijk ook breder binnen het rijk) toepasbaar zijn. De resultaten van de taakopdracht worden in april 2020 opgeleverd aan het kabinet.

Overig

- Er wordt gewerkt aan een brief aan de Tweede Kamer over de werkagenda Ministeriële Commissie Uitvoering (MCU) en Werk aan Uitvoering. Deze brief is opgesteld door SZW. Het kerndepartement en de Belastingdienst hebben input geleverd op deze brief. Naar verwachting wordt de briefnovember naar de Tweede Kamer gestuurd.
- Voor het overzicht is in de bijlage de interne governance van het traject WAU bijgevoegd.

Bijlage A: Governance WAU intern Belastingdienst



CONCEPT: Probleemanalyse Werk aan uitvoering, project 1 politiek en beleid

(versie 25-10)

Deze analyse is opgesteld door ABDTOPconsult. In verband met het tijdig versturen van de stukken naar de concernstaf is deze versie nog niet tegen gelezen en gecontroleerd.

Inleiding

1. Projectgroep 1 heeft zich gericht op de dynamiek van de politieke en beleidsmatige besluitvormingsprocessen en de rollen die de verschillende partijen daarin hebben en spelen. Ook is bezien in hoeverre het beeld ten aanzien van de uitvoering zich heeft ontwikkeld, onder meer bij de toewijzing van (andere) taken en het opleggen van taakstellingen. Wat heeft dit betekend voor de besturings- en governancerelaties.

2. Onderzocht is welke factoren een rol spelen bij de impact van nieuw én oud beleid voor de uitvoering. Met het laatste wordt gedoeld op de zogenoemde "beleidslegacy" (frictie binnen en tussen materiewetten). Ook wordt gekeken naar de stapeling van beleidswensen in de tijd en de reactie op incidenten.

3. De omgeving waarin de uitvoeringsorganisaties opereren is steeds complexer geworden. Daarbij kan gedacht worden aan de toegenomen internationalisering, flexibilisering van de arbeidsmarkt (arbeidsmarktmobiliteit) alsook het meervoudig opdrachtgeverschap richting de uitvoeringsorganisaties. Onderzocht is hoe deze steeds complexer wordende omgeving van invloed is op de uitvoering.

4. In deze analyse wordt achtereenvolgens in gegaan op:
   - Context
   - Wisselwerking politiek-beleid-uitvoering
   - Verhouding eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer
   - Vertaling van beleid
   - Capaciteit voor de uitvoering

Context

5. Het kabinet heeft als ambitie onder andere: " Nederland moet niet alleen vooruitgaan in de statistieken, Nederlanders moeten dat ook zelf ervaren" (Regeerakkoord 2017). Informateur Tjeenk Willink stelt in een bijlage bij zijn eindverslag als informateur bij de kabinetsformatie huidige Kabinet (Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) dat: "Met het aantreden van een nieuw kabinet wordt een nieuwe beleidsagenda van kracht, die richtsnoer wil zijn voor bewindslieden en de basis vormt voor parlementaire stabiliteit, maar die vooral ook verwachtingen wekt bij burgers. Aan het verwezenlijken van die verwachtingen staat de overheid zelf vaak in de weg. Het vrij algemene politieke streven in de afgelopen 30 jaar naar een kleinere en goedkopere centrale overheid heeft bijvoorbeeld per saldo geresulteerd in een aanzienlijke groei van het aantal regels en formulieren (van overheid, semipublieke diensten en private instellingen) waarmee burgers te maken krijgen en waarvan zij vaak het slachtoffer worden. Individuele burgers passen vaak niet in de standaardmodellen en hebben moeite gehoor te krijgen voor problemen die één loket overstijgen. De onvrede die daaruit voortkomt vertaalt zich inmiddels ook in politiek ongenoegen."

6. Tjeenk Willink wijst daarbij op de volgende voor deze analyse relevante punten:
   - Afspraken in het regeerakkoord en het daarbij afgesproken (strakke) tijdspad staan vaak op gespannen voet met de uitvoeringstechnische mogelijkheden of beschikbare capaciteit

binnen de departementen of in de uitvoeringsorganisaties. "Politieke tijd" en "tijd voor uitvoering" zijn niet automatisch gelijk. Bij verschil domineert de eerste.
- De vraag of de publieke organisaties zijn toegerust op hun taak en hoe vanuit de samenleving tegen de uitvoering wordt aangekeken komt onvoldoende tijdig aan het licht. Het is dan ook aan de bewindslieden zelf om de bestuurlijke spankracht van het eigen departement en de professionaliteit op de werkvloer in de gaten te (doen) houden.
- De taakstellingen [vanaf 2010] werden vaak verbonden met reorganisaties, schaalvergroting en uitbreiding van taken, versobering van personele formaties en (her-)huisvesting, digitalisering en beleids- c.q. wetswijzigingen. Veel publieke organisaties hebben de afgelopen jaren daarmee te maken gehad. Daarbij was niet altijd sprake van grote consistentie. Tegelijkertijd bleef de tussenlaag tussen de minister die voor het beleid politiek verantwoordelijk is en de professional op de werkvloer stelselmatig buiten beeld. Die tussenlaag bestaat uit ambtenaren en deskundigen, rekenmeesters en onderzoekers, communicatiedeskundigen en toezichthouders, (commerciële) adviseurs en (proces)managers. Het is een tussenlaag geworden van gelijk denken, gelijk spreken en gelijk doen.

7. Volgens een rapport van de Rekenkamer uit 2003 liggen de oorzaken van de uitvoeringsproblemen bij:
   - een gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens
   - een overwaardering van beleidsvorming naast een onderwaardering van de uitvoering
   - een veel te geringe aandacht voor verantwoording
   - evaluatie en nacalculatie en het onvermogen om lering te trekken uit het verleden[1]

8. Volgens de Nationale Ombudsman (Mijn onbegrijpelijke overheid - 2013) is de overheid te ingewikkeld, te bureaucratisch en mist ze inlevingsvermogen. Aan professionals 'in de frontlijn' (bijv. advocaten, belastingadviseurs, het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en het maatschappelijk werk) vroeg de Nationale ombudsman waar hun cliënten tegen aan lopen in hun contact met de overheid. Ze noemden als grootste knelpunten onnodige bureaucratie, complexe regelgeving en geen inlevingsvermogen ten opzichte van de burger.[2] Waarom de uitvoering voor deze problemen bij burgers zorgt heeft de ombudsman ook oog voor: "Een terugkerend thema in die gesprekken is dat een gedegen uitvoering door de grote hoeveelheid wijzigingen en verfijningen in wetgeving en beleid steeds moeilijker te realiseren is. Ook leidt de complexiteit van de wet- en regelgeving er naar mijn ervaring vaak toe dat slechts enkele specialisten begrijpen hoe de verschillende overheidssystemen werken. Daar komt bij dat de uitvoering van wet- en regelgeving sterk verkokerd is door de competenties en budgetten van verschillende ministeries, waardoor afstemmingsproblemen en onduidelijkheden aan onze wetgeving inherent zijn."[3]
   - De nationale ombudsman had bij de brief aan de formateurs (2012) dan ook enkele concrete adviezen op dit vlak: Kies bij financiële aanspraken bij voorkeur voor het uitgangspunt van rechtszekerheid hier en nu voor de burger. Door toenemende complexiteit en veranderingen die elkaar in hoog tempo opvolgen, raakt de rechtszekerheid van burgers buiten beeld.
   - Kies voor uitvoerbaarheid en dus voor eenvoud. Dat zit hem in zaken als de keuze van de definitie van het inkomensbegrip, in het beperken van de frequentie van herzieningen en nieuwe vormen van afstemming en samenwerking tussen ministeries.
   - Kies voor vertrouwen. Ga niet wetgeven vanuit wantrouwen, niet richting de burger, niet richting mede-overheden en niet richting uitvoeringsorganisaties en de professionals die daar werken. Probeer niet alles dicht te regelen. Liever een hardheidsclausule voor uitzonderingsgevallen dan allerlei moeilijke uitzonderingsregels die elk weer tot lastige uitlegvragen en ongewenste uitkomsten kunnen leiden, omdat nu eenmaal niet iedere uitzonderingssituatie te voorzien is."

9. Het was overigens niet de eerste keer te noemen dat de Nationale Ombudsman aan de bel trok over dit thema – in 2006 en 2008 gebeurde het ook al, in 2018 – zij het gespecificeerd

[1] ALGEMENE REKENKAMER (2003) *Tussen beleid en uitvoering*. Den Haag.

[2] DE NATIONALE OMBUDSMAN (2013) *Mijn onbegrijpelijke overheid. Jaarverslag 2012*. Den Haag.

[3] DE NATIONALE OMBUDSMAN (2012) Brief aan de Formateurs. Den Haag.

voor de zorg – nogmaals.[4] Ook het SCP, de NSOB, De Eerste Kamer en diverse departementen zelf hebben aandacht gevraagd voor de gevolgen van politieke ambities voor bestuurlijke drukte en de consequenties daarvan voor de uitvoering. (PM: voorbeelden)

10. Inmiddels is er een parlementair onderzoek aangekondigd dat betrekking heeft op de overheid en haar uitvoeringsorganisaties met een motie (35300-12) van Heerma (CDA), die op steun van vrijwel de hele Kamer kon rekenen:
"Constaterende dat er een opeenstapeling is van problemen bij uitvoeringsorganisaties van de overheid;
overwegende dat goed overheidsfunctioneren een voorwaarde is voor publiek vertrouwen;
overwegende dat overheidsuitvoering vaak te anoniem en weinig behulpzaam is, doordat protocollen en procedures een goede dienstverlening in de weg staan;
verzoekt het Presidium, een voorstel voor te bereiden voor een parlementair onderzoek over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, het verlies aan menselijke maat, de rol en informatiepositie van de Tweede Kamer zelf en hoe de uitvoerbaarheid van beleid beter gewaarborgd kan worden in het parlementair proces, en gaat over tot de orde van de dag".

11. Goede uitvoering van beleid is een complexe opgave. De resultaten én de problemen zijn direct zichtbaar en voelbaar voor burgers en bedrijven. Het gaat om omvangrijke en complexe processen. Vaak zijn er meerdere organisaties bij betrokken. Kwetsbaarheid van de uitvoering zit onder meer in de uitvoerbaarheid van nieuwe taken, in een toenemende keten-afhankelijkheid, in (politieke) tijdsdruk, in de besturing van de innovatie van dienstverlening, in grote organisatieveranderingen, in de problematiek van veroudering en projectmatige vernieuwing van de ICT. Tenslotte wordt de uitvoering ook steeds complexer door ontwikkelingen in de maatschappij. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld flexibilisering van de arbeidsmarkt en internationalisering, maar ook de groeiende aandacht voor incidenten in de media en politiek. Nieuws is 24 uur per dag op afroep beschikbaar. Incidenten vragen direct om een politiek reactie maar leidt er in de uitvoering toe dat organisaties het idee krijgen dat alles dat goed loopt niet gezien wordt, maar dat ze bij elk incident onder een vergrootglas liggen. Dat is extra pijnlijk als er al eerder in de fase van de beleidsvorming vanuit de uitvoering voor problemen gewaarschuwd is.

12. De politiek zelf heeft ook oog gekregen voor de aandacht die incidenten opslokken – en het feit dat ze invloed hebben op het regeringsbeleid: in januari 2019 berichte Trouw[5] dat Kamerleden er meer en meer een ongemakkelijk gevoel bij krijgen dat zij meer bezig zijn met het reageren op incidenten dan met het eigenlijke werk van een volksvertegenwoordiger: het controleren van het regeringsbeleid en het medewetgeven. Debatten worden aangevraagd met de gedachte dat elk incident of schandaal in dit land alleen maar kan worden beheerst als de Kamer in de late uurtjes van een doordeweekse dag, zonder dat er nog iemand belangstelling voor heeft, er even snel over discussieert.

13. De Tweede Kamer is naast controleur van de regering ook een instituut dat het algemeen belang behartigt en van daaruit handelt namens de Nederlandse bevolking. Een voorbeeld waar de spanning tussen incident en algemeen belang tot uitdrukking komt is in het debat over de maatregelen die zijn genomen om de WW-fraude (2018) te bestrijden. Illustratief hiervoor zijn de volgende zorgen van het Kamerlid van Weyenberg[6]:

---

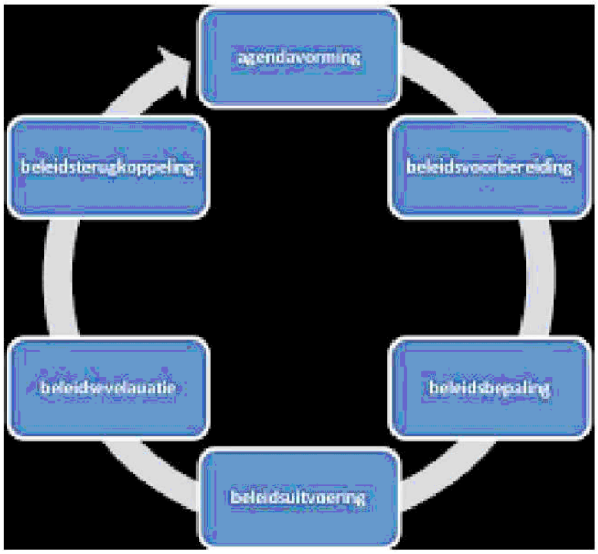
[4] "Ten eerste is mij gebleken dat wetgeving niet altijd valt uit te voeren conform de ambities van de wetgever. Uitvoerders zijn nog niet voldoende geëquipeerd en de betrokken ambtenaren zijn nog onvoldoende opgeleid en er wordt te weinig tijd ingeruimd voor het veranderingsproces. Op beleidsdepartementen worden problemen nog wel eens weggezet met het zinnetje: «dat is een kwestie van uitvoering.» Vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman hecht ik dan ook bovenal waarde aan uw aandachtspunten die zich hierop richten (onderdeel b uit tabel 1: realistisch) en wil ik benadrukken dat de burger bij de uitvoering niet uit het oog mag worden verloren. Dit houdt onder meer in dat er binnen beleidsdepartementen structureel aandacht en tijd nodig is voor de uitvoering van het beleid. Dit betekent dat op gezette tijden de beleidsmachine wat minder moet gaan draaien en de focus wordt verlegd naar de uitvoering."

[5] Oud-Kamervoorzitter Deetman stoort zich aan ministers die EU-compromissen niet als hun eigen besluiten verdedigen – Trouw 4 januari 2019

[6] AO Uitvoering sociale zekerheid, 9 oktober 2019

"We moeten echt oppassen dat de nadruk op handhaving en fraude — die ik overigens heel belangrijk vind, want zonder handhaving heb je misbruik en misbruik is ook de bijl aan de wortel van het draagvlak voor onze sociale zekerheid — niet doorslaat, zoals de pendule in de praktijk vaak doorslaat, naar te veel handhaving en juist weer het verliezen van persoonlijke dienstverlening.....We moeten toch echt weer uitgaan van vertrouwen waar dat kan en van de menselijke maat. We moeten oppassen dat we niet weer in een kramp schieten of dat mensen onder druk van de politiek of van door mensen in de uitvoering ervaren druk van de politiek de indruk hebben de menselijke maat weer achter handhaving te moeten stellen. Ik denk dat niemand van ons dat wil. We hebben in het verleden vaak gezien dat we dan van het ene uiterste in het andere uiterste terechtkomen en dan vijf jaar later weer terug".

Wisselwerking politiek-beleid-uitvoering



14. In de wisselwerking tussen politiek, beleid en uitvoering is sprake van meervoudige complexiteit. Politiek en beleid onderschatten veelal de complexiteit van hun wensen op de uitvoering. De impact van een losse wets- of beleidswijziging kan niet zo groot lijken als je alleen naar het direct getroffen domein kijkt, maar kan toch elders in een systeem grotere of kleinere wijzigingen vereisen. Een voorbeeld hiervan is de in het Regeerakkoord Rutte 3 opgenomen halvering van het collegegeld. Deze halvering vereiste aanpassingen bij DUO, Studielink en de instellingen voor wat betreft de vaststelling van de hoogte van het collegegeld, maar daarnaast waren ook aanpassingen vereist binnen de studiefinanciering. Met de doorwerking van de verlaging van het collegegeld in de het domein studiefinanciering werd bij de totstandkoming van het Regeerakkoord geen rekening gehouden.

15. Materiewetten en wijzigingen bestaan niet in een vacuüm. Wetgeving komt verkokerd tot stand wat het opereren als één overheid in de weg staat. Wijzigingen in beleid en wetgeving worden in de uitvoering moeilijker gemaakt doordat er rekening moet worden gehouden met andere wetgeving. Dit zorgt ervoor dat de lasten bij de uitvoering veel groter kunnen worden dan door beleid op basis van sec de verandering verwacht wordt.
Om daadwerkelijke verbetering te realiseren in dienstverlening aan burgers en werkgevers is durf nodig. Durf van politiek, beleid en uitvoering om de bestaande dienstverlening daadwerkelijk te vereenvoudigen door beleid en uitvoering te uniformeren en door maximaal gebruik te maken van beschikbare gegevens. Hiermee voorkom je wetgeving, beleid en dienstverlening op microniveau die niemand snapt en dat zich probeert te richten op individuele situaties en creëer je snelle, goed uitvoerbare dienstverlening, dat uitlegbaar is burgers. Dit verkleint bovendien de kans dat burgers fouten maken bij het doorgeven van gegevens.

16. De vereenvoudiging van de WW is hier een goed voorbeeld van. UWV en SZW hebben de afgelopen 10 jaar tevergeefs meerdere pogingen gedaan om de WW te vereenvoudigen. Inmiddels is de WW een wet met o.a. soms individuele uitwerking, vele uitzonderingsgroepen, verschillende begrippen van werkloosheid, die sterk aan modernisering toe is. WW-recht is gebaseerd op een complex stelsel van bepalingen waarbij rekening moet worden gehouden met een diversiteit aan arbeidsrechtelijke aspecten op individueel niveau. Een doorlopende cyclus van een aanpassing, het bijbehorend effect op een specifieke groep en het politieke initiatief om tot herstel- of aanpassingen te komen heeft geleid tot een spaghetti van beslisregels en uitzonderingen, die in regelgeving, proces- en systeem een groot gebrek aan samenhang en consistentie kent. Dit maakt ook de ondersteunende ICT en uitvoering complex, foutgevoelig en kostbaar.

17. Opvallend is dat met name privacywetgeving vaak genoemd wordt als obstakel bij de uitvoering. Uitvoeringorganisaties worden hierdoor belemmerd bij het verkrijgen van gegevens, die weliswaar niet strikt noodzakelijk voor uitvoering van een maatregel, maar de uitvoering wel sterk vereenvoudigen. Overigens lijkt het erop dat er een brede misinterpretatie van de AVG plaatsvind, waardoor organisaties eigenlijk zichzelf en hun ketenpartners in de weg zitten.[7]

18. Vanuit de politiek zijn er meer en grotere (stelsel)wijzigingen dan voor 2010 en werden de invoeringstermijnen steeds korter. Vaak dwingt de beoogde invoeringstermijn de uitvoering om al in de fase waarin de Tweede en Eerste Kamer nog niet met het voorstel heeft ingestemd, te starten met aanpassingen in de uitvoeringssystemen. Als gevolg hiervan worden opdrachten gestapeld, gewijzigd tijdens het implementatietraject, of zelfs alweer teruggedraaid terwijl eraan begonnen is. Er zijn wat dat betreft verschillende kloksnelheden tussen beleid en uitvoering. Daarnaast is er een tendens dat er los van regeerakkoorden, steeds meer akkoorden met maatschappelijke partners worden gesloten (wetgever leunt steeds vaker en intensiever op andere partijen om tot wetgeving te komen).

Sociaal akkoord 2013

Op 11 oktober 2013 heeft het toenmalige kabinet met de fracties van D66, ChristenUnie en SGP en de coalitiefracties afspraken gemaakt over de begroting voor 2014. Onderdeel van deze afspraken was het met een jaar vervroegen van de invoering van het wetsvoorstel Werk en Zekerheid (WWZ).
Mede door de politieke context en de hoge druk waaronder de begrotingsafspraken tot stand waren gekomen werd UWV pas achteraf in de gelegenheid gesteld om input te leveren op het voornemen. Ondanks dat UWV bij het oorspronkelijk wetsvoorstel goed betrokken was, heeft UWV het voornemen destijds uit het journaal moeten vernemen. UWV was op dat moment echter al gestart met de implementatie van het complexe wetsvoorstel, wat een flinke stelselwijziging omhelsde. De nadere analyse van wat er mogelijk was vond gelijktijdig plaats met de implementatie en vergrote zo de complexiteit.
Uiteindelijk is gekozen om delen van de wet Werk en Zekerheid per 1-1-2015 en ander delen per 1-7-2015 in werking te laten treden, waaronder de inkomstenverrekening in de WW. De gevolgen voor medewerkers die de wet uit moesten voeren was groot. Sommige systemen waren bij inwerkingtreding niet af. Ook wisten niet alle medewerkers goed hoe zij de nieuwe regeling moesten uitvoeren. Daarnaast heeft de snelheid waarmee nieuwe ICT gebouwd moest worden eraan bijgedragen dat UWV in 2019, vier jaar na inwerkingtreding van de WWZ, nog bezig was met de implementatie van de laatste restpunten.

Invoering Kinderopvangtoeslag

In 2016 is besloten de kinderopvangtoeslag, waarvan de uitvoering was belegd bij de Belastingdienst over te hevelen naar DUO, die deze direct aan de kinderopvangbedrijven zou betalen. DUO is toen begonnen hiervoor een IT-systeem te bouwen en de organisatie in te richt op

[7] https://www.trouw.nl/binnenland/volgens-de-privacywet-mag-je-meer-dan-je-denkt-zeggen-experts~b6758a16/

deze nieuwe taak. Na twee jaar is toch door het kabinet besloten dat dit een (te) grote stelselwijziging zou betekenen en is besloten de kinderopvangtoeslag toch bij de Belastingdienst te laten.

19. De regering wil zowel daadkrachtig wijzigingen doorvoeren als maatwerk bieden voor zo veel mogelijk groepen. Als gevolg hiervan wordt vaak gevraagd om veel uitzonderingssituaties. Ook is er veelvuldig sprake van amendementen door de Tweede Kamer. Een maatregel met (verondersteld) negatieve gevolgen voor de burger wordt, omwille van politiek draagvlak voor het beleid, veelal ingevoerd voor nieuwe groepen. Daarmee gaan in de uitvoering tot in lengte van jaren verschillende groepen naast elkaar bestaan. Dat maakt de uitvoering complexer en een stelsel lastiger uitlegbaar voor de burger en de medewerkers. Door de vele mutaties en veranderingen is er in alle stelsels een kluwen overgangsregelingen en uitzonderingen ontstaan; er bestaat zelfs een behoorlijk aantal regelingen die bijvoorbeeld slechts op 1 jaarcohort van een kleine groep van toepassing is. Door deze complexiteit kunnen schijnbaar kleine veranderingen behoorlijke gevolgen hebben voor de uitvoering. Daarnaast hebben veel systemen te maken met regulier onderhoud of geplande vervangingstrajecten.

20. Wet- en regelgeving heeft per definitie een generiek karakter. De 'doorsnee burger' bestaat echter niet wat vraagt om maatwerk in de uitvoering.

Voor DUO geldt bijvoorbeeld dat politieke maatregelen en stelselwijzigingen in de uitvoering complex worden vaak simpeler doordat men uitgaat van een student die keurig op tijd zonder vertraging zijn studie afrondt, geen tussenjaar neemt, niet uit het mbo is doorgestroomd, slechts 1 soort lening heeft en tijdens zijn studie niet te maken krijgt met politieke veranderingen, terwijl deze student amper voorkomt. Voor UWV geldt bijvoorbeeld dat werknemersverzekeringen vaak complexer zijn dan wordt gedacht. Ondanks dat veel werknemers structureel voltijds werken, bij slechts één werkgever en maar één levensgebeurtenis tegelijk meemaakt (werkloosheid, ziekte, zwangerschap) zien we in de praktijk dat werknemers steeds vaker wisselende uren werken, bij twee of meer werkgevers in dienst zijn (of het werknemerschap aanvullen met het ondernemerschap) en dat levensgebeurtenissen die invloed hebben op rechten en plichten elkaar in rap tempo opvolgen. Ondanks dat dit slechts de uitzonderingen zijn, vragen deze situaties relatief veel aandacht om te komen tot werkbare oplossingen.

21. Paradoxaal genoeg leidt deze focus op de drie-eenheid daadkracht, snelheid en flexibiliteit tot vertraging en hogere kosten bij de uitvoering. De oorzaak daarvoor ligt daarvoor dus deels bij erg veeleisend en niet altijd consistent politiek opdrachtgeverschap – waarbij de beleidsdirecties schijnbaar niet in staat zijn de politieke verwachtingen te temperen. Anderzijds is het óók gewoon een kwestie van capaciteit, en ook van te optimistische kijk van de uitvoerders om complexe regeling binnen tijd en budget af te ronden.

22. Deze complexiteit vraagt bij nieuw beleid om nauw contact tussen politiek, beleid en uitvoering, waarbij beleid vaak de brugfunctie is tussen de andere twee; beleid vertaalt de politieke wensen naar de uitvoering en kijkt samen met de uitvoering naar de haken en ogen en uitvoerbaarheid, en koppelt die terug aan de politiek. Het is belangrijk dat beleid en uitvoering voor de start van het wetgevingstraject de mogelijkheden en onmogelijkheden van beleidsvoorstel samen hebben verkend. Op het juiste moment is heldere communicatie over vragen en verwachtingen nodig tussen politiek, ministerie en uitvoeringsorganisatie. Dit lukt nog niet altijd, maar er zijn goede voorbeelden:

Voorbereiding en uitwerking Regeerakkoord Rutte III

UWV en SVB zijn door SZW betrokken bij de uitvoeringsparagraaf van de maatregelen in de zogenaamde ombuigings- en intensiveringslijst van Financiën ten behoeve van het nieuw te vormen kabinet.

WW: Bij een aantal potentiele maatregelen in de WW is aangegeven dat bij UWV een groot onderhoud van het WW-systeem gepland staat tussen 2018-2020. Als gevolg hiervan is

aangegeven dat nieuw beleid pas in een volgende kabinetsperiode (op 1/1/2022) kon worden doorgevoerd. In het Regeerakkoord zijn geen grote maatregelen op de WW opgenomen.

Geboorteverlof: In de ombuigings- en intensiveringslijst waren een aantal voorstellen voor uitbreiding van geboorteverlof opgenomen die per 1 januari 2020 konden worden ingevoerd. In de uitwerking en definitieve vormgeving van de Wet Invoering Extra Geboorteverlof (WIEG) is, rekening houdend met de implementatie in de uitvoering, de datum van inwerkingtreding vastgesteld op 1 juli 2020.

Halvering collegegeld: Voorafgaande aan de kabinetsformatie is DUO gevraagd te onderzoeken of en per wanneer het collegegeld voor aankomende student zou kunnen worden verlaagd. Direct na de kabinetsformatie hebben OCW en DUO in nauw overleg met de instellingen het voorstel uitgewerkt en zijn DUO en de instellingen direct met de aanpassing van de uitvoeringsprocessen. Verlaging van het collegegeld was daardoor mogelijk met ingang van het studiejaar 2018-2019.

23. De toegenomen druk op de wetgevingsprocedure kan dus bijdragen aan niet goed doordachte wetgeving. Er is weinig ruimte om - ondanks toegenomen complexiteit - voldoende tijd te nemen voor gedegen uitvoeringsanalyses omdat vooral gestuurd wordt op een zo kort mogelijk wetgevingsproces. De afgelopen jaren zijn diverse wetten uiteindelijk niet in werking getreden of later teruggedraaid.

Voorbeeld Jeugd-LIV
Het jeugd-LIV is ingevoerd met ingang van 1 januari 2018 om werkgevers te compenseren voor de hogere loonkosten als gevolg van het verhogen van het minimumjeugdloon. Met ingang van 1 januari 2024 wordt het jeugd-LIV weer afgeschaft, omdat de financiële middelen van het jeugd-LIV nodig waren voor de financiering van de pensioendeal.
Voorbeeld één rekeningnummer bij de Belastingdienst

Om fraude te bestrijden is de één bankrekeningnummer-maatregel doorgevoerd op 1 december 2013. De maatregel houdt in dat Belastingdienst alleen nog maar geverifieerde rekeningnummers accepteert die op naam staan van degene die recht heeft op toeslagen of een teruggave van belasting. Mede onder druk van de Bulgarenfraude van april 2013 is deze maatregel versneld ingevoerd. De urgentie om fraude aan te pakken is toentertijd van doorslaggevende betekenis geweest bij de vormgeving van de maatregel, inclusief het bijbehorende tijdpad. De korte voorbereiding ging ten koste van de uitvoering waardoor nieuwe rekeningnummer niet altijd tijdig verwerkt konden worden en de Belastingtelefoon niet altijd bereikbaar was door de toename aan telefoontjes. Nieuwe rekeningnummer waren daardoor niet altijd tijdig bekend wat sommige toeslaggerechtigden in problemen bracht. De les die hier uit te trekken valt, is dat in een complexe omgeving als die waarin de Belastingdienst functioneert zaken soms een langere transitieperiode behoeven. In de oorspronkelijke business case was de overgangsperiode gezet op tot januari 2016, later is deze overgangsperiode ingekort tot zeven maanden. Uiteindelijk is de overgangstermijn toch verlengd tot 1 juli 2015.

24. De uitvoering staat niet direct in verbinding met de politiek. Daardoor kan een uitspraak door de uitvoerders over de uitvoerbaarheid van politieke wensen, hetzij als zodanig of in de tijd, in die conceptiefase niet worden gedaan.
In de fase van de U-toetsen is het politieke beton gestort en zijn politieke compromissen gesloten. Er zijn wel uitzonderingen (zie o.a. de box temporisering verhoging AOW-leeftijd). De uitvoerbaarheid legt het veelal af tegenover het zo spoedig mogelijk realiseren van de politieke wens, hetgeen nog gevoed wordt door de cultuur/houding bij de uitvoerings-organisaties die niet graag nee zeggen. Door dit samenspel van factoren komt de, mogelijk, kritische noot van de uitvoering niet altijd tot zijn recht. Dit houdt een risico in voor de dienstverlening richting de burger. Echter wordt de uitvoering, daar waar zij risico's aankaart, ook nog niet altijd serieus genomen. Niet alleen door de politiek, maar ook door opdrachtgever en eigenaar.

25. Ook worden er vaak positieve uitvoeringstoetsen afgeleverd waarbij nog wel enkele kanttekeningen zijn opgenomen (dit kan, mits…). Deze kanttekeningen worden echter onvoldoende ingevuld of serieus genomen. Impliciet wordt er vanuit gegaan dat die wel worden opgelost en soms is er politiek gewin om een maatregel alsnog in te voeren. Hierdoor komen de risico's (vaak een aantal jaar later) bij de uitvoerder te liggen. Daarnaast is dat de uitvoeringstoetsen nog onvoldoende de impact laten zien van een maatregel op het stelsel of de keten. Zo kan bijvoorbeeld de keuze om een specifieke wetswijziging in de ICT door te voeren ten koste gaan van de capaciteit om deze ICT te moderniseren. Deze integraliteit komt nog onvoldoende tot uiting. De uitvoeringstoets helpt bij het beter inzichtelijk maken van wetgeving, maar is geen haarlemmerolie om de hoeveelheid en grote wetgevingsdruk af te laten nemen.

Ervaringen met de uitvoeringstoets

FIN/BD: De uitvoering heeft door middel van de uitvoeringstoets invloed op het beleid en de Belastingdienst kan over het algemeen goed inschatten wat de gevolgen zijn voor handhaving en dienstverlening. De toets is de afgelopen jaren steeds professioneler geworden. Waar het in de beginjaren vaak een sluitstuk van het proces was en er hierdoor weinig ruimte om voorstellen aan te passen wordt de BD nu vroeg in het traject betrokken. Ook is er een wetgevingskalender en worden opdrachtgevende departementen tijdig benaderd. Het Belastingplan is schoolvoorbeeld van hoe het zou moeten. Een uitdaging is nu om goed inzichtelijk te maken wat de impact is op het portfolio en om de integraliteit inzichtelijk te maken.

SZW/UWV/SVB: De belangrijkste beleidsvoornemens en data van inwerkingtreding worden vastgelegd in regeerakkoorden. Er is echter geen uitvoeringstoets op het regeerakkoord. De politiek houdt veelal rekening met de u-toetsen en de signalen vanuit de SVB. Anders is het vaak bij het omgaan met de risico's die worden gesignaleerd of de voorwaarden die moeten worden gecreëerd alvorens iets uitvoerbaar is. Het is ook aan de uitvoering om daar geen compromissen te sluiten. De uitvoering schrijft liever niet dat iets niet uitvoerbaar is en geeft de voorwaarden aan waaronder het kan werken. Bij de SVB kijken wij steeds meer naar de realiteitswaarde van zo'n voorwaarde of naar de kans dat een risico werkelijkheid wordt. Dat zal leiden tot meer "niet uitvoerbaar."

OCW/DUO: Gesignaleerde knelpunten zijn: de snelheid waarmee de uitvoeringstoets moet worden uitgebracht, beleidsvoorstellen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt en de lagere regelgeving en uitwerking is er niet op het moment van het uitbrengen van de uitvoeringstoets, complexiteit en stapeling van regelgeving, gevolgen van cohortbescherming waardoor meerdere regelingen naast elkaar komen te bestaan.

26. Belangstelling voor de uitvoering in de politieke arena van de Tweede Kamer bestond tot voor kort vrijwel uitsluitend over debatten naar aanleiding van incidenten met de daarbij behorende publiciteit. Het draagt bij aan opvattingen dat de uitvoering niet toegerust genoeg zou zijn om zijn werk te doen. Niets is minder waar. Briefing van Kamerleden over grote thema's binnen de uitvoering, bijvoorbeeld het UWV ICT plan (UIP), werken volgens de Bedoeling door de SVB of het gesprek met diverse uitvoerders over de inzet bij de schuldenaanpak dragen aanzienlijk bij aan het inzicht en waardering van de politiek voor het werk in de uitvoering. Met de brief "Stand van de uitvoering" van de bewindspersonen van SZW ontstaat de mogelijkheid voor de Kamerleden om los van incidenten te spreken over uitvoeringskwesties en de interactie politiek/beleid en uitvoering.

27. De mate waarin binnen de uitvoering er ruimte is om af te wijken van de wettelijke voorschriften, varieert. De digitalisering van processen heeft de persoonlijke benadering naar de achtergrond gedrongen. Dit hoeft niet kwalijk te zijn. Veel burgers hebben te maken met slechts 1 of enkele eenvoudige regelingen en bevinden zich niet in complexe situaties. Voor hen is maatwerk niet nodig. Voor burgers die zich in situaties bevinden waar een samenspel van op hen van toepassing zijnde wetgeving tot complexe situaties speelt, ligt dit anders en is een persoonlijke benadering met maatwerk belangrijk. De politiek moet daarvoor ruimte bieden en vertrouwen op de professionaliteit van de uitvoerders. Elders in dit document is

gewezen op de grote aandacht in de politieke arena voor incidenten; incidenten die veelal gekenmerkt worden door (vermeende) fraude met regelingen en uitkeringen. De politieke reflex is dan vaak verscherping van het toezicht, en het verder "dichtregelen" van de materiewet. De professional ziet zijn mogelijkheden om klanten die part noch deel hebben aan dit incident met maatwerk te helpen afnemen. Incidenten moeten leiden tot alertheid, maar de ruimte van professionals om binnen het wettelijk kader te opereren niet wegnemen.

Verhoudingen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer

28. De samenwerking binnen de driehoek van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar blijft in ontwikkeling. Sturingsmodellen zijn naar aanleiding van incidenten aangescherpt. Beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties weten elkaar vaker en tijdiger te vinden. Opdrachtnemer en eigenaar pakken echter nog niet altijd hun verantwoordelijkheid. Vaak niet zonder risico's voor de dienstverlening richting de burger. Dienstverlening en capaciteit staan op gespannen voet. Daar waar opdrachtgever en eigenaar de dienstverlening moeten waarborgen mist een integrale benadering. De opeenstapeling van taakstellingen en vaak afgeschaalde capaciteit worden niet als geheel bezien. Eisen aan de dienstverlening worden echter niet bijgesteld. Sturing vindt plaats op de uitkomst niet op de impact van het resultaat.

29. Het recente onderzoek "Verbeter de werking" van ABDTOPconsult naar de sturing van uitvoeringsorganisaties had als kernvraag de governancevraag rond de driehoek tussen eigenaar-opdrachtgever en opdrachtnemer, bezien vooral vanuit de eigenaar (Meestal een [redacted] of [redacted] Hoewel de focus dus anders is, raakt het zeker aan de politiek/beleidskant van werk aan uitvoering. De ideeën uit dit rapport over de governance zouden ook voor een interessant beginpunt kunnen zijn om over deze verhouding na te denken: *"Centraal staat de driehoek eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer. Het is onze overtuiging dat duurzame versterking van de eigenaarsrol alleen kan worden gerealiseerd in samenhang en samenspel met de andere twee rollen (…): ieder speelt zijn rol, maar altijd in verbinding met de twee anderen. En aan de punten van de driehoek wordt het (soms) spannend. Het driehoeksmodel wordt bijna overal toegepast. Op een aantal departementen vindt momenteel een inhaalslag plaats. Ons beeld is dat dit een adequaat model is voor de verbetering van de uitvoering van beleid, op voorwaarde dat rollen goed worden ingevuld en het model in volle omvang wordt gebruikt. Wij adviseren om de aandacht nu vooral te richten op het verbeteren van de werking van het model. Daarbij gaat het niet om instrumentele regels maar om een aantal belangrijke principes, een gedeelde opvatting over de gewenste toepassing en werking in de praktijk. Zo'n gedeelde opvatting moet gaan over de toewijzing en invulling van de rollen (de punten van de driehoek), maar ook over alle aspecten van de interactie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (de lijnen van de driehoek)."*

30. Overigens is het voor veel uitvoeringsorganisaties eerder een achthoek dan een driehoek: in sommige gevallen heeft een uitvoeringsorganisatie een veelheid aan opdrachtgevers, wat leidt tot minder inzicht in totaal aan opdrachten en minder ruimte voor kerntaken. Het UWV heeft bijvoorbeeld opdrachten van: VWS, OCW (Archiefwet), BZK, SZW en de EU (EESSI, AVG en BIR). Hierdoor is het lastig, zo niet onmogelijk, voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer om een integraal beeld te hebben van beleidscycli en de gevolgen van vernieuwingen.

31. Voortdurend veranderende wet- en regelgeving staat op gespannen voet met de in de uitvoering en door de burger gewenste goede en duidelijke dienstverlening.

Co-creatie: de ideale situatie?

Invoering en uitvoering van nieuw beleid loopt het soepelst als er al in een vroeg stadium samen wordt nagedacht – met name door beleid en uitvoeringsorganisatie. Vanwege de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie is vanaf een vroeg stadium samen optrekken geen gegeven. De indruk is echter dat er wel steeds beter samengewerkt wordt op dit vlak. Enkele recente voorbeelden zijn:

(UWV) Nieuwe dienstverlening WW

Nadat in 2012 door het Kabinet-Rutte/Verhagen de dienstverlening WW volledig digitaal werd ingericht met bijbehorend taakstelling, kwam Rutte-II met doelgroepgerichte persoonlijke dienstverlening. UWV heeft vervolgens het initiatief genomen om te komen tot een nieuwe vorm van dienstverlening WW op basis van de vraag bij welke doelgroepen dienstverlening het meest noodzakelijk is. Hiervoor is de Werkverkenner ontwikkeld. De verschillende doelgroepen worden hierbij als zodanig losgelaten en vervangen door een focus op basis van een inschatting van arbeidsmarktpositie door middel van de Werkverkenner. SZW heeft UWV hiervoor de ruimte gegeven. UWV is hiermee in oktober 2016 gestart, waarbij de dienstverlening vooral gericht was

op de doelgroep met een matige arbeidsmarktpositie. Met aanvullende middelen die beschikbaar zijn gekomen bij het regeerakkoord Rutte III is deze dienstverlening uitgebreid naar de doelgroep met een zwakke arbeidsmarktpositie.

Temporisering verhoging AOW-leeftijd

In 2019 werden in het kader van het pensioenakkoord gesprekken gevoerd over de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd. De gesprekken werden gevoerd onder een hoge tijdsdruk en waren politiek zeer gevoelig. Op verzoek van SZW bracht de SVB een voorlopige, tussentijdse, U-toets uit op mogelijke varianten die mede van invloed was op de uitkomst van de besprekingen.

(SVB) De OBR (Overbruggingsuitkering)

De OBR is een regeling bestemd voor mensen die door de verhoging van de AOW-leeftijd tijdelijk minder inkomen kunnen hebben. De OBR werd noodzakelijke geacht om te voorkomen dat mensen bij wie Bijvoorbeeld de VUT of vergelijkbare uitkering stopte, lager werd of overgaat in een ouderdomspensioen vóórdat de AOW-pensioen ingaat, teveel in inkomen achteruit zouden gaan. Aanvankelijk werd de SVB niet of nauwelijks betrokken bij deze OBR. De onderhandelingen over de aanpassing van de AOW-leeftijd leek de vraagstelling over de uitvoerbaarheid niet toe te staan. Nadat de SVB geconfronteerd werd met de uitkomsten en de OBR verder werd geconstrueerd zijn in vele gesprekken tussen departement en de SVB de voorstellen van de SVB om een en ander goed uitvoerbaar te maken overgenomen. Het betreft dan bijvoorbeeld de vaststelling van het inkomen en het vermogen van de aanvragers van een OBR.

Vertaling van beleid

32. De beperkte continuïteit in regelgeving staat op gespannen voet met de in de uitvoering en door de burger gewenste continuïteit in dienstverlening (PM uitwerken).

33. De vele wijzingen in het traject van de vertaling van beleid naar uitvoering kunnen een vervreemdend effect hebben op zowel medewerkers van de uitvoering als burgers en bedrijven. Deze beleidsvervreemding – het beleid valt 'niet meer uit te leggen' zal sterker aan de orde komen bij Werk Aan Uitvoering-groepen 2 (Uitvoering) en 3 (Burgers en Bedrijven) – maar verdient evenwel aandacht bij beleid.

Voorbeelden beleidsvervreemding

(UWV) De verschillende wijzigingen in de dienstverlening aan WW'ers hebben geleid tot beleidsvervreemding van onze adviseurs 'werk', zoals de drie beleidswijzigingen in 4 jaar tijd (afschaffing dienstverlening in 2012, doelgroepenbeleid in 2013 en nieuwe dienstverlening in 2016) Dit vraagt veel zowel mensen in de WW als van onze medewerkers. Zoals de Algemene Rekenkamer ook constateerde, hebben deze wisselende politieke ambities op het gebied van dienstverlening aan WW'ers de bestendige uitoefening van deze taak gehinderd. Dit vergroot de afstand die onze medewerkers in de uitvoering en mensen in de WW ervaren tot zowel de top van de eigen organisatie als het beleid in Den Haag. Door onduidelijke doelstellingen kan ook de motivatie van medewerkers in de knel komen en hierdoor kan de kwaliteit van de uitvoering afnemen.
(BD) Een algemeen kritiekpunt dat naar voren komt uit verschillende gebruikersonderzoeken onder ondernemers (zowel ZZP, MKB als grotere ondernemingen) is dat er te veel soorten belastingheffingen zijn en dat deze vaak te ingewikkeld zijn door een veelheid aan uitzonderingen.

Een soortgelijk voorbeeld voor Particulieren is de complexiteit rondom de eigenwoningregeling. Hoewel de doelen, zoals het verlagen van de schulden van huishoudens en het verbeteren van de financierbaarheid van de Nederlandse hypotheekportefeuille, nog steeds overheid staan is er als gevolg van diverse maatregelen die sinds 2001 zijn genomen binnen de eigenwoningregeling is er een complex stelsel ontstaan.

Kennis over uitvoering bij beleid

34. Vrijwel zonder uitzondering is er relatief weinig kennis bij beleid over het werk bij de uitvoeringsorganisaties. Beleidsmedewerkers komen over het algemeen niet uit de uitvoering, en zij hebben onvoldoende kennis van het echte interne functioneren en de situatie op de werkvloer van "hun" uitvoeringsorganisaties.
De regelgeving is in veel gevallen op hoofdlijnen uitgewerkt en wordt later, nadat de wet is aangenomen uitgewerkt in lagere regelgeving. Dit laat onverlet dat het niet mogelijk is alle uitvoeringsmodaliteiten vast te leggen in wet- en regelgeving. Hiervoor wordt door de uitvoering, primair voor intern gebruik door medewerkers, zogeheten uitvoeringsbeleid opgesteld. Dit uitvoeringsbeleid omvat het geheel van wet- en regelgeving, maar daarnaast ook veel voorkomende afwijkingen (toepassing Hardheidsclausule, jurisprudentie die af doet wijken van wetgeving, etc.) van de regelgeving. De beleidsdirecties kennen dit uitvoeringsbeleid vaak onvoldoende, omdat zij slechts incidenteel hiermee te maken krijgen.

35. Dit geldt nog sterker voor de politiek; de politiek maakt bij opdrachten geregeld veronderstellingen over 'hoe het werkt'. Het ontkrachten van deze veronderstellingen is heel lastig. Wanneer de politiek bijvoorbeeld beter zicht heeft op bijvoorbeeld welke data en gegevens de uitvoering wel/niet over beschikt, dan kan dit leiden tot kwalitatief betere opdrachten. Alternatief kan ook zijn dat de politiek zich bij zijn opdrachtverstrekking beperkt tot 'de bedoeling' en de invulling aan beleid en uitvoering laat.

36. Wat ook de samenwerking tussen beleid en uitvoering soms belemmert is het verschil in dynamiek en kloksnelheden. Waar beleid met name gefocust is op veranderplannen, programma's, incidenten en nieuwe wet- en regelgeving (change), is de uitvoering met name bezig met het invulling van beleid en het draaiende houden van het bestaande (run). Dit terwijl beleid uiteindelijk ook verantwoordelijk is voor het al bestaande.

37. Van een andere orde is de belangrijke ontwikkeling in het ambtelijk apparaat is dat de personele mobiliteit tussen beleidssectoren aan de top - mede door de instelling van de ABD - is toegenomen. Deze mobiliteit heeft eraan bijgedragen dat de aanwezigheid en waardering van inhoudelijke expertise in de ambtelijke top is afgenomen. De afgelopen jaren is er meer wetenschappelijk onderzoek verschenen waaruit blijkt hoe belangrijk juist functionele expertise voor leiders is[8]. Ook voor (senior) beleidsmedewerkers wordt mobiliteit als meerwaarde gezien en actief bevorderd. De taakstellingen vanaf 2010 hebben ook voor het weglekken van kennis en kunde gezorgd. Daarmee ontstaat een beeld dat zowel aan de top als in het middenkader inhoudelijke kennis en expertise is weggelekt.

Capaciteit voor de uitvoering (tevens projectgroep 2)

38. Voor het succes van een kabinet is een goed functionerend ambtelijk apparaat van cruciaal belang. Bij zowel ministeries als uitvoeringsorganisaties is in de periode vanaf 2010 fors bezuinigd, met taakstellingen van tussen de 15 en 25%. De impact hiervan op de uitvoeringsorganisaties is groter geweest dan alleen het percentage doet vermoeden: dienstverlening is ernstig versoberd en veel is in een (te) hoog tempo gedigitaliseerd, zonder rekening te kunnen houden met wensen uit de samenleving. Het collectieve geheugen van de uitvoering is de afgelopen jaren aangetast wat opnieuw moeten worden opgebouwd. Ook beleidsdirecties op de ministeries moeten met minder mensen politieke wensen vormgeven, waardoor er wellicht minder aandacht is voor potentiële problemen in de uitvoering.

39. De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport Bezuinigen op uitvoeringsorganisaties (2013) dat doelmatiger werken vaak mogelijk is, maar ook kan leiden tot taakversobering. De AR pleit daarom voor verantwoord bezuinigen en beval aan het kabinet aan bij overweging tot verdere bezuinigingen op budgetten van uitvoeringsorganisaties de consequenties daarvan expliciet te maken. In hoeverre en op welke manier is doelmatigheidswinst (nog) haalbaar, welke gewenste versobering of afstoting van publieke taken wordt overwogen? Dit zou zichtbaar moeten worden gemaakt op het niveau van individuele uitvoeringsorganisaties. In

[8] Als je proces maar goed zit het failliet van het procesmanagement bij de overheid (2017, J. Stoker, H. Garretsen, T. Joustra)

de Staat van de Rijksverantwoording 2018 merkt de Algemene Rekenkamer op dat de consequenties van veel bezuinigingen tot de dag van vandaag merkbaar zijn. Nu er meer geld beschikbaar is, stelt de AR de vraag of hierbij in de eerste plaats rekening wordt gehouden met de 'continuïteit van beleid' of vooral met de wens tot vernieuwing.

40. De combinatie van deze taakstellingen en eerdergenoemde kortere invoeringstermijnen leidt ertoe dat uitvoeringsorganisaties steeds vaker moeten aangeven dat bepaalde zaken niet uitvoerbaar zijn, en bij wijzigingen die wel worden doorgevoerd vaker problemen optreden. De vele taakstellingen hebben ook voor onvrede op de werkvloer gezorgd waardoor personeel ook (juist) in tijden van voorspoed om zich heen kijkt – daarbij leidt het imago van een organisatie eronder en worden cruciale functies lastig te vervullen. De vertrekregeling van de Belastingdienst is een pijnlijk voorbeeld, waarbij te veel en niet het beoogde personeel vertrok: *"Ook de vertrekregeling was een uitvloeiing van de taakstelling. Het doel was om 5000 fte te verminderen en taken efficiënter uit te voeren o.a. via automatisering. Uiteindelijk maakten 6372 medewerkers gebruik van deze regeling. De efficiëntiedoelstelling zijn niet behaald. Een van de gevolgen hiervan is dat er nu een onderbezetting is. Voor 2019 moeten er ongeveer 3500 fte worden gezocht. Hier wordt actief voor geworven."*

Bezuinigingen op de uitvoering

Bij UWV (-25%, € 494 mln.) en SVB (-20%, €47 mln.) is in de periode 2011-2018 fors bezuinigd. Deze bezuinigingen zijn met name ingevuld met productiviteitsverbeteringen en digitalisering van de dienstverlening en de vermindering van fysieke dienstverlening (afbouw van het aantal werkpleinen). Sinds 2016 heeft UWV weer meer financiële ruimte gekregen van SZW voor meer persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden. Deze dienstverlening is in 2019 met middelen (€ 70 mln.) uit Regeerakkoord Rutte III verder geïntensiveerd en uitgebreid naar mensen met een WGA- en Wajonguitkering. Door de omslag naar ICT is dit een zeer belangrijke randvoorwaarde geworden bij de concrete implementatie (en maakbaarheid) van beleidswensen. Ook is het zoeken naar de optimale balans tussen een dienstverlening, handhaving, en efficiency. De balans was de afgelopen jaren, mede als gevolg van de taakstellingen, doorgeschoten in de richting van dienstverlening.

Bij de Belastingdienst is in 2010 is er een budgettaire taakstelling ingevoerd van ca. 450 miljoen euro. Met name te behalen via efficiency- en versoberingsmaatregelen, en met vereenvoudiging en taakverlichting. In de praktijk zijn er geen vereenvoudiging en taakverlichting niet doorgevoerd.

Aan DUO is door kabinetten Balkende 4 en Rutte 1 en 2 € 48 mln. aan taakstellingen opgelegd. DUO heeft voor het realiseren van deze taakstellingen ingezet op het digitaliseren van de werkprocessen, het afbouwen van de inzet van extern personeel via het omzetten van externe contracten naar interne dienstverbanden, het met collega rijks-organisaties werken aan een hervormde en compactere overheid en samen met beleidsdepartementen werken aan deregulering van wet- en regelgeving. Ook heeft DUO de dienstverlening aan de klant moeten versoberen door locaties te sluiten en de telefonische bereikbaarheid te verslechteren.

41. De vier onderzochte organisaties staan hierin niet alleen. Over de gevolgen van deze capaciteitsproblemen, macro en micro, is veel maatschappelijke en politieke verontwaardiging. Denk aan de telefonische bereikbaarheid van DUO en moeizame voorlichting, maar het UWV als gevolg van minder strenge controles vooraf en achterstanden bij de schenk- en erfbelasting bij de Belastingdienst. Maar meer nog dan deze incidenten is er minder ruimte om controles uit te voeren, dienstverlening te kunnen inrichten en ruimte om te modernisering en te vernieuwen. Hierdoor ontstaat het risico van een vicieuze cirkel. Ook wordt soms hard ingegrepen, en bijv. de uitvoering onder curatele geplaatst of wordt als tegenreactie een 180 graden draai ingezet in plaats van een kleine bijstelling.

CONCEPT: BELANGRIJKSTE KNELPUNTEN VOOR INITIËLE PROBLEEMANALYSE PROJECT 2

Deze analyse is opgesteld door ABDTOPconsult. In verband met het tijdig versturen van de stukken naar de concernstaf is deze versie nog niet tegen gelezen en gecontroleerd of de genoemde cijfers kloppen.

1. De ontwikkelingen in de relatie met beleid, in de relatie met de burger en de bedrijven plus de (technologische) innovaties in de maatschappij die de uitvoeringsorganisaties kunnen benutten vragen dat de uitvoering verandert. Zodanig dat de organisatie wendbaarder wordt zodat zij nieuw beleid binnen redelijke termijnen kan realiseren. Tegelijkertijd wordt van de uitvoering gevraagd de continuïteit en toekomstbestendige kwaliteit van de dienstverlening te (blijven) bieden.

2. Dit heeft gevolgen voor de middelen die de organisatie ter beschikking staan: de mensen, de gebruikte technologie en het benodigd budget. Bij het realiseren van deze veranderingen lopen de uitvoeringsorganisaties tegen een aantal problemen aan. Deze problemen worden in dit hoofdstuk toegelicht. Deze problemen zijn wel te onderscheiden, maar niet te scheiden. Er is onderling een sterke samenhang tussen de knelpunten.

1. BUDGET

	BD	**UWV**	**SVB**	**DUO**
Omzet	Uitkeren: €12,9 mld Innen: €255 mld	Uitkeren: 19,9 mld	Uitkeren: 45 mld	Uitkeren: 38,1 mld Innen: 1,1 mld
Waarvan: Apparaatskosten	€2.920.264.000	€1.726.000.000	€319.900.000	€277.585.000
Waarvan: Personeelskosten	77,3%	77,9%	79,1%	70,4%
kosten ICT/data				22 mln (ICT) 22 mln (SSO's)
Overig materieel				43 mln

2. DE MENSEN

2.1 Vakmanschap

	BD	**UWV**	**SVB**	**DUO**
Aantal fte	29.600	15.430	3.329	2.800

3. Bij de Belastingdienst werken 29.600 fte waarvan de meesten voor de inning van belastingen (60%), een klein deel aan toeslagen en aan fraude-aanpak (samen zo'n 10%), en het resterende deel aan gezamenlijke activiteiten als klantcontacten, administratieve processen en overige interne processen. De Belastingdienst is daarmee een van de grootste diensten van de Nederlandse rijksoverheid (na Politie en Krijgsmacht). De meeste tijd wordt besteed

aan de controle en het toezicht op de door burgers en bedrijven aangeleverde informatie (50%). De meeste mensen werken voor het ministerie van Financiën. Met name de FIOD (1400 fte) en Douane (5.550 fte) verrichten daarnaast ook taken voor de andere opdrachtgevers (BZK, SZW, VWS, JenV, EZK, IenW, LNV, OCW en de EU).

4. Bij het UWV werken 15.430 fte. Waarvan meeste bij Sociaal Medische Zaken (28%) en uitkeren (24%), bij Bezwaar & Beroep en Handhaving (9%), de overigen bij algemene organisatieonderdelen als klantencontact en service en centrale staven.

5. Bij de SVB werken 3.329 fte, waarvan meer dan de helft in de dienstverlening (54%) en de aan gezamenlijke activiteiten als IT en hoofdkantoor. De meeste werkzaamheden worden uitgevoerd voor SZW (75% sociale voorzieningen en 3% overig), daarnaast voor VWS (22%).

6. Bij DUO werken 2.800 fte. Zij werken voor het overgrote deel voor het ministerie van OCW, maar ook voor SZW en FIN.

7. Het realiseren van een personeelsbestand dat zowel kwalitatief als kwantitatief adequaat is, heeft veel aandacht bij alle uitvoeringsorganisaties. De nieuwe eisen aan het personeel komen op verzoek van de opdrachtgever/eigenaar (nieuwe wet- en regelgeving, wendbaarder worden, meer data-analyses aanleveren), van burgers en bedrijven waaraan de diensten worden verleend (complexe zaken, mensen minder doenvermogen, etc) en nieuwe technologische innovaties die worden geïmplementeerd (digitalisering, data-analyse, communicatietechnologie).

8. Door ontwikkelingen in de afgelopen jaren is er sprake van een mismatch tussen beschikbare en benodigde kwaliteit en kwantiteit van het personeel. De uitvoeringsorganisaties staan voor drie uitdagingen als het gaat om het personeel: de ontwikkeling van het personeel, het binnen krijgen en waar nodig opleiden van geschikte mensen en het begeleiden van mensen naar ander werk waar binnen de organisatie geen passend werk meer is. De uitdaging is extra groot omdat door de taakstellingen als gevolg van de financiële crisis er bij de uitvoeringsorganisaties vacaturestops waren waardoor vacatures niet konden worden ingevuld. Nu de organisaties weer nieuwe geschikte personen werven worden zij geconfronteerd met een krappe arbeidsmarkt.

9. De uitvoeringsorganisaties hebben alle vier een meerjarig strategische personeelsplan om de veranderingen vorm te geven.
(BD: MPP 2020- 2024).

<u>Nader verdiepen Vakmanschap in fase 1b:</u>

Ontwikkeling van aantal fte door jaren heen weergeven.

- *Ontwikkeling in dienst zijnde personeel: gekwalificeerd en gemotiveerd*

Nieuwe beroepsvaardigheden en competenties, continu leren/permanent her- en bijscholing, innoveren, doorstroom, ontwikkelingsmogelijkheden (carrierepaden) kennis borgen bij zittenden i.v.m. uitstroom (pensionering), etc.

- *Wendbaarheid groter*

Flexibele schil inrichten en wendbaarheid mensen vergroten. Mensen flexibeler in kunnen zeten zodat sneller ingespeld kan worden op veranderende eisen aan de dienst.

- *Instroom op peil houden bij krappe arbeidsmarkt: statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering*

Openstaande vacatures, aantal vacatures die gaan ontstaan door uitstroom pensionering/doorstroom/mobiliteit, krapte voor bepaalde functies, waardering/beloning, verkorten tijd voor werven en selectie (bij BD teruggebracht tot 1-4 mnd), versnellen inzetbaarheid door verkorten tijd opleiding (BD: onboarding programma).

- *Van werk naar werk*

Overbezetting (van werk naar werk, uitstroom). BD iets te aantrekkelijke vertrekregeling. Hoe groot is taak nog? UWV boventallig 108 van de 15.430.

2.2 Sturing

	DUO	SVB	UWV	BD
rechtsvorm	Agentschap	ZBO	ZBO	Agentschap
eigenaar	OCW	SZW	SZW	FIN/HDFEZ
opdrachtgevers	OCW/DGPV	SZW/DGSZI	SZW/DGSZI	FIN/DGFZ
	OCW/DGHBWE	VWS	SZW/DGW	BZK
	SZW			SZW
	FIN			VWS
				JenV
				EZK
				IenW
				LNV
				OCW
				EU
Aantal wetten en regelingen	11 kernregelingen, waarvan 2 veel capaciteit vragen	15 kernregelingen, waarvan 2 veel capaciteit vragen	26 regelingen, waarvan 9 kernregelingen	
	WSF2000	AOW	WW	
	Wtos	Anw	WAO	
	Les- en cursusgeldwet	AKW	WIA	
	Regeling lerarenbeurs	WKB	ZW	
	Bekostigings-besluiten	Wko	Wajong	
	Examenbesluiten	AIO	TW	
	Wet inburgering	TAS	WAZ	
	Wet kinderopvang	AOW/OBR	WAZO	
	Wet Financieel Toezicht	REM	IOW	
		BBL	Wtl	
		V&O	WIEG	
		PGB	CTV	
			WAB	

2.2.1 Spanningsveld door meer sturingsrelaties van verschillende opdrachtgevers aan voorkant

10. De complexiteit in de sturing in de driehoek is de afgelopen jaren toegenomen. Daar spelen verschillende aspecten een rol: de duidelijkere taakverdeling tussen eigenaar en opdrachtgevers, het toenemend aantal opdrachtgevers en het toenemend aantal regelingen.

11. Elke uitvoeringsorganisatie heeft een eigenaar gekregen die binnen het ministerie organisatorisch op andere plaats is ondergebracht dan de opdrachtgever. De sturing vanuit de kerndepartmenten is door met het nader invullen van de rollen, met name de eigenaarsrol, geprofessionaliseerd. De eigenaar zorgt voor de continuïteit en doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie. Tot de taak behoren ook het maken van afspraken van het bekostigingsmodel, tariefafspraken en het vaststellen van de begroting. In de praktijk

betekende de scheiding van eigenaarsrol en opdrachtgeversrol dat er voor uitvoeringsorganisatie een driehoekrelatie ontstond (eigenaar-opdrachtgever-uitvoeringsorganisatie) waarbij er voor de uitvoeringsorganisatie minimaal twee sturingslijnen zijn ontstaan. De ZBO's werken al langere tijd met dit model. Voor de Belastingdienst is het werken in deze driehoek relatief nieuw.

12. Er was vanuit de politiek eind vorige eeuw een enorme druk om het aantal overheids-organisaties (beleid, uitvoering en toezicht) te beperken. Sindsdien is het rijksbeleid niet teveel nieuwe uitvoeringsorganisaties en opsporingsdiensten op te richten voor nieuwe taken. Door de duidelijke scheiding van opdrachtgeversrol en eigenaarsrol, en het beschikken over bekostigingsmodellen met tariefafspraken, is het ook makkelijker geworden dat de uitvoeringsorganisaties voor meer dan één opdrachtgever te werken. Het is nu mogelijk taken toe te voegen aan de uitvoeringsorganisaties met andere ministeries dan de traditionele eigenaar/opdrachtgever.

13. DUO en UWV hebben nu twee grote opdrachtgevers van het 'eigen' ministerie. DUO heeft naast OCW de ministeries van SZW en FIN als opdrachtgever. Voor DUO geldt dat het aantal fte dat daarmee belast is relatief klein is. Naast het bekostigen en financieren van de bij en krachtens de wet omschreven doelgroepen, heeft DUO als belangrijke taak het verzamelen, beheren en verrijken van onderwijsgegevens, het bijhouden van registers en diverse taken met betrekking tot examens. De SVB heeft naast SZW ook VWS als opdrachtgever voor het uitvoeren van het uitkeren van het persoonsgebondenbudget (pgb). De taak voor VWS is klein (22% van het personeel is ermee bezig) ten opzichte van de taken voor SZW.

14. Bij de Belastingdienst is het aantal opdrachtgevers uitgegroeid tot 10. Met name de organisatieonderdelen FIOD en Douane hebben te maken met deze uitbreiding. Er zijn in Nederland vier bijzondere opsporingsdiensten (BD/FIOD, Inspectie SZW, NVWA en Inspectie ILT). De opsporing van strafbare feiten en fraude waarvoor zeer gespecialiseerde kennis nodig is bij deze vier neergelegd en de keuze is gemaakt geen nieuwe op te richten. Elke bijzondere opsporingsdienst werkt sindsdien voor meer dan één ministerie. De FIOD, gespecialiseerd in financiële fraude, werkt nu ook voor JenV, EZK en BZK. Voor de uitbreiding van het aantal opdrachtgevers voor de Douane liggen meer praktische redenen ten grondslag: het aantal toezichthouders in de havens en andere grensplaatsen, zoals Rotterdam en Schiphol, te beperken. Dit draagt bij aan efficiëntie van het toezicht en vermindering van de toezichtslast voor de bedrijven. De Douane werkt nu ook voor EZK, IenW, JenV, LNV en OCW.

15. De toename van het aantal sturingsrelaties levert spanning op. De beschikbare (verander-) capaciteit van de uitvoeringsorganisaties voor nieuw beleid maakt dat er keuzes gemaakt moeten worden als het gaat om welke veranderingen als gevolg van nieuw beleid opgepakt kunnen worden. De belangen van de opdrachtgever concurreren met elkaar. Op de achtergrond speelt daarbij ook mee dat de verschillende opdrachtgevers verschillende Kamercommissies als gesprekspartners hebben. Daarmee is het ook een politieke afweging over de ministeries en Kamercommissies heen. Ook belangenorganisaties (en de media) proberen indirect invloed uit te oefenen op de te maken keuzes. De eigenaar heeft hier een bemiddelende rol waar nodig maar grijpt pas in indien de opdrachtgevers er met de uitvoeringsorganisatie niet zelf uitkomen.

2.2.2. Spanningsveld bestaande regelgeving en nieuwe regelgeving

16. Een van de onderwerpen die besproken worden in het overleg met opdrachtgevers is de ontwikkeling van de regelgeving. Via de reflectieve functie van de uitvoerder brengt de uitvoeringsorganisatie in beeld welke regels problemen opleveren bij de uitvoering respectievelijk op welk wijze de dienstverlening kan verbeteren door aanpassing van de regelgeving. De opdrachtgever brengt de wensen in beeld voor nieuw beleid.

(dit punt komt uitgebreid aan de orde in project 1 en is hier nu niet herhaald; check bij integreren).

2.2.3 Spanningsveld standaardisatie en maatwerk

(Dit punt komt uitgebreid aan de orde in project 3 en is hier nu niet herhaald; check bij integreren).

2.2.4 Spanningsveld KPI's (productie) en kwaliteit dienstverlening en beoogd effect (outcome)

(De SPoC's hebben voor het opstellen van het corporate beeld informatie aangeleverd voor dit punt. Check bij integreren van de stukken. Dan ook toevoegen de gegevens over toename stijging van de efficiëntie/productiviteit uit IPSE meenemen).

2.2.5 Spanningsveld controle/toezicht en kwaliteit dienstverlening

17. Handhaving en dienstverlening zijn niet per definitie tegengestelde begrippen, en werken ook niet als communicerende vaten. Er is wel sprake van een spanningsveld. Handhaving is idealiter een integraal onderdeel van de dienstverlening en begint aan de voorkant. Voorkomen is beter dan beboeten en opsporen. Het is echter vooral de handhaving die de meeste aandacht krijgt van politiek, burgers en media. Al dan niet bewuste fraude brengt schade toe aan de solidariteit die de basis is van onze sociale zekerheid.

18. Uitvoeringsorganisaties maken op basis van verschillende factoren keuzes bij richting en inzet van de – schaarse – capaciteit. Een deel van die keuzes is reactief. In de tijd is daarbij een slingerbeweging zichtbaar (preventie-repressie/vertrouwen-controle). Daarnaast is bij een aantal recente incidenten (Bulgarenfraude, WW-fraude) gebleken dat slagen gemaakt kunnen en moeten worden in de kwaliteit van de handhaving.

19. Meer inzicht in triggers en knoppen waaraan gedraaid kan worden, is gewenst. Enkele aspecten die spelen bij handhaving worden hieronder kort beschreven:
    - Maatschappelijke invloeden: media-aandacht over fraude leidt tot imagoschade, meerwerk en een verscherpte focus op repressie. Het (on)rechtvaardigheidsgevoel van burgers en politiek is een sterke drijfveer. De keerzijde is een gevoel van onheuse bejegening van de onbewust onbekwame burger, die door terugvorderingen in de schulden raakt. Enkele kenmerken van deze trigger zijn emotie, casuïstiek en incidentgedrevenheid.
    - Financiën: geld voor handhaving is vaak onderdeel van het totale uitvoeringsbudget. Meer inzet op dit punt gaat af van andere taken. In het kader van Rutte-2 is de mogelijkheid geboden om extra budget voor handhaving te krijgen indien daar een positieve business case tegenover stond. Met andere woorden meer handhaven levert geld op. UWV, SVB, BD en de Inspectie SZW hebben daar met wisselend resultaat gebruik van gemaakt. De UWV en de Inspectie SZW as dit niet succesvol, bij SVB en iets mindere mate bij de BD wel. SVB heeft onlangs het tijdelijke extra budget structureel toegewezen gekregen.
    - In één keer goed: het aan de voorkant goed vaststellen en alert zijn op mogelijke (onbewuste) fouten of fraude kan oplopende terugvorderingen en opsporingsinzet beperken. Hier valt te denken aan het verbeteren van de fraudealertheid binnen organisaties door opleiding en een goed proces voor afwikkeling van (interne) signalen. In deze categorie valt ook het bewust maken van de burger (voorlichting, gedragsbeïnvloeding) en duidelijke formulieren en processen.

20. Heldere en eenduidige definities, eenvoudig beleid: het gebruik van verschillende definities in verschillende regelingen zorgt voor verwarring en fouten bij burgers en bedrijven en complexiteit in de uitvoering. Als voorbeeld hier de inkomensbegrippen. Ook uitzonderingen

voor gericht doelgroepenbeleid hebben een complicerend effect. Complex in de uitvoering is ook complex in de handhaving.

21. Gedeelde data: met het beter benutten en ontsluiten van de binnen de overheid beschikbare data kan handhaving en opsporing beter gericht en ingezet worden. Maar ook bij preventie en in 1 keer goed kunnen meer en gekoppelde gegevens een bijdrage leveren. Privacy en doelbinding vormen hier mogelijk beperkende factoren.

22. Buitenlandgevallen: met de toenemende internationalisering neemt het aantal buitenlandgevallen in de uitvoering toe. Voor de handhaving betekent dat vaak afhankelijkheid van gegevens (betrouwbaar en beschikbaar) en medewerking van andere landen, bijvoorbeeld bij onderzoek ter plaatse. Hier is lang niet altijd sprake van. Handhaven bij buitenlandgevallen vergt meer inzet, is complexer en minder effectief. Tegelijkertijd is de (politieke) aandacht voor fraude met een buitenlandcomponent altijd groot.

23. Werken van uit de bedoeling – dus in de geest van de wet – is op zich een logische en menselijke gedachte. Maar het bijvoorbeeld een kernpunt is in de rechtspraak, is het bij de uitvoering regelmatig praktisch onmogelijk: Als uitvoeringsmedewerkers in een *ethisch dilemma* terecht komen, hebben ze vaak het gevoel hebben óf voor burger óf voor organisatie/wetgeving te moeten kiezen. Uit onderzoek blijkt dat het veiliger is voor de wetgever en de organisatie te kiezen. Er is geen goed werkende feedbackloop met departementen voor dit soort wegingen en de afweging wordt al snel als 'politiek' bestempeld of als willekeurig. Hierdoor hebben uitvoerders én burgers te vaak te maken met het *spanningsveld korte termijn - lange termijn*.
Collega's willen een probleem snel op lossen (de 'Fix' - snelle opvolging van signalen van problematische situaties), het is immers bij hen een *concreet* probleem, terwijl sturing binnen en buiten organisatie (het ministerie) aandringen op een gedetailleerde en systematische aanpak van het probleem (de 'Solve' - vaak lange trajecten), voor hen is het een *systeemeuvel* dat aan het licht komt. Hier tussen zit een burger te wachten op een antwoord dat vaak veel te laat komt.

24. Er is in de praktijk nog onvoldoende draagvlak voor werken vanuit de bedoeling. Het wordt gezien als iets 'extra's' doen terwijl werken vanuit de bedoeling niet alleen rechtmatige, tijdige en efficiënte dienstverlening is maar ook voor alle burgers effectieve dienstverlening met als eindresultaat de beoogde impact. Verantwoorden op tijdigheid en rechtmatigheid is een eenvoudige cijfermatige exercitie, de impact meten over het geheel aan activiteiten en handelingen is veel complexer en duurt langer. Dat laatste is echter de basis voor het werk: doen we waarvoor we staan opgesteld, realiseren we maatschappelijke meerwaarde? Voorbeeld: we zijn tijdig en rechtmatig wanneer we binnen de gestelde tijd een klantaanvraag afwijzen vanwege het ontbreken van informatie op een formulier. We kunnen de tweede aanvraag (vaak weken later) opnieuw inboeken als 'productie'. De (financiële) gevolgen voor klant en organisaties (bijvoorbeeld klacht en bezwaarprocedures) tellen niet mee in de rechtmatigheid en tijdigheid, maar kosten zowel burger als maatschappij geld.

Garage de bedoeling van SVB
Als uitvoeringsorganisatie wordt je aan gesproken op je verantwoordelijkheid om de beginselen van evenredigheid en proportionaliteit in individuele gevallen te borgen, en kun je niet simpelweg de wet naar de letter uitvoeren Bij medewerkers van SVB leefde in geval van strikte toepassing van de Fraudewet het gevoel van 'onbedoelde benadeling' van burgers. Als er signalen over schrijnende situaties uit de organisatie zijn dan moet er ruimte zijn voor dialoog, intern maar ook richting opdrachtgever. De aanpak om collega's casuïstiek met elkaar te laten delen werkt goed bij de Garage de Bedoeling (SVB). Medewerkers geven aan dat het onderling bespreekbaar maken van dilemma's waardevol is voor hun werk, en hen er ook een beter gevoel over geeft. Bovendien bleek dat de oplossing vaak binnen de eigen organisatie gevonden kan worden.

De SVB heeft vastgehouden aan het uitgangspunt dat met digitale toepassingen er ruimte moet blijven voor persoonlijk contact. Kosten die je bespaart door te automatiseren investeren in randvoorwaarden op andere gebieden van dienstverlening. Met als resultaat een aantoonbaar stabiele hoge klanttevredenheid. Het werken in serviceteams per wet/taak/regeling is hierbij behulpzaam gebleken; alle medewerkers hebben toegang tot alle dossiers en kunnen vragen direct behandelen. Er wordt door SVB geïnvesteerd in continu opleiding van medewerkers in dienstverlening (dienstverleningsconcept-SVB).
Overigens wordt deze bedoelingsgestuurde aanpak belemmerd door de traditionele KPI's. Momenteel vindt er in overleg met SZW een herijking van deze indicatoren plaats.

SVB heeft de handhaving mogen intensiveren, mits dit meer zou opleveren dan het zou kosten. Hierdoor is er een helder beeld van wat fraudebestrijding bij de SVB kost en oplevert. De tabel bevat de kernresultaten en kosten van alle SVB handhavingsactiviteiten in 2018. Het totale bedrag van de handhavingsresultaten in 2018 was € 9,4 miljoen.

Tabel 1.21 Sancties (*bedragen x € 1.000)

	AOW		AKW		ANW		AIO		Totaal	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
Aantal	3.873	4.641	6.951	12.280	215	279	2.576	2.743	13.615	19.943
Bedrag*	691	789	339	571	123	170	337	516	1.490	2.046

Tabel 1.22 Terugvorderingen waarbij een sanctie is opgelegd (*bedragen x € 1.000)

	AOW		AKW		ANW		AIO		Totaal	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
Aantal	728	908	2.206	1.307	91	101	858	1.212	3.883	3.528
Bedrag*	2.571	3.087	1.457	997	780	807	1.165	1.904	5.973	6.795

Tabel 1.23 Aangiften (*bedragen x € 1.000)

	AOW		AKW		ANW		AIO		Totaal	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
Aantal	10	6	-	-	6	4	18	6	34	16
Bedrag*	539	240	-	-	561	408	833	352	1.933	1.000

Tabel 1.24 Kosten handhaving (bedragen x € 1.000)

Activiteiten	2018	2017
Coördinatie en uitvoering handhavingsbeleid	450	450
Controle	1.250	1.650
Toezicht en opsporing	5.950	6.350
Totaal	7.650	8.450

De kosten van handhaving vielen in 2018 lager uit dan in 2017. Bij de controle op leefvorm en inkomen zijn minder handmatige verwerkingen nodig en bij toezicht is verloop in de formatie beperkt opgevuld in afwachting van ontwikkelingen m.b.t. de opneming van businesscase budget in de reguliere begroting.

Verdieping fase 1b sturing en driehoek

In samenhang nader bekijken:
1. regelgeving ('de dienst'): uitvoerbaar maken van bestaand en van nieuw beleid, ruimte voor maatwerk
2. sturing en verantwoording: prikkels (kpi's) die beeld geven van bijdrage aan beoogd effect (outcome)
3. nader ingaan op aandacht voor handhaving en dienstverlening

Nader afspraken maken met project 1 en project 3 met hun verdiepingsvragen

3. ICT

25. Het ICT-systeem is een wezenlijk onderdeel van het primair proces van de uitvoerings-organisaties. De digitale technologieën hebben zich zeer sterk ontwikkeld in de laatste decennia van de vorige eeuw. Zowel BD, UWV, SVB en DUO hebben die mogelijkheden sindsdien benut. De oudste onderdelen van het huidige ICT-landschap gaan dan ook al decennialang mee. De Belastingdienst, die al zeer vroeg volop de kansen van de nieuwe technologie benutte, heeft bijvoorbeeld nog een applicatie uit ...

26. In eerste instantie werden de digitale technologieën ingezet ter ondersteuning van het primaire proces. Het primaire proces was toen nog voor het grootste deel hand- en papierwerk. In het tweede decennium van deze eeuw is het primair proces voor een heel groot gedeelte gedigitaliseerd. De digitalisering gaat in een aantal processen zodanig dat een deel van de mensen nu wordt ingezet ter ondersteuning van dat gedigitaliseerde proces.

27. De digitalisering ging samen met standaardisering. De combinatie van standaardisering en digitalisering maakte dat de uitvoeringsorganisaties een grote efficiëntieslag konden maken. Ook de kwaliteit van de dienstverlening en snelheid van de afhandeling van aanvragen werden verbeterd. De verwachting was dat door de digitalisering hetzelfde werk met minder mensen gedaan kon worden. De taakstellingen die opgelegd worden als gevolg van de financiële crisis werden dan ook ingevuld met grote digitaliseringsoperaties en het inboeken van een grote reductie op de personeelskosten.

28. De standaardisering en digitalisering hebben de efficiëntie verbeterd. De productiekosten per transactie zijn verlaagd. (IPSE).

29. Er zijn echter ook een problemen ontstaan waarin in deze paragraaf wordt ingegaan: het portfoliomanagement om met de te grote vraag om te gaan, de ontwikkelingen in de leveranciersmarkt, de toegenomen kwetsbaarheid van de systemen, de wendbaarheid om nieuw beleid te implementeren, generieke eisen aan de ICT en de wijze van bekostigen.

3.1 Portfoliomanagement verbetert de besluitvorming over welke verbeteringen worden doorgevoerd maar vergroot de verandercapaciteit niet

30. Voor de vier uitvoeringsorganisaties geldt dat de vraag naar het verder verbeteren en vernieuwen van de ICT groter is dan de beschikbare verandercapaciteit (budget en mensen). De vraag wordt bepaald door een cumulatie van verzoeken om verandercapaciteit. Het gaat daarbij onder andere om verzoeken nieuwe regelgeving te implementeren vanuit de verschillende opdrachtgevers. Daarnaast ook om verzoeken vanuit de uitvoeringsorganisatie zelf om de continuïteit van het bestaande in stand te houden. Door nieuwe generieke eisen aan de ICT-systemen, zoals AVG, maar ook door nieuwe bedreigingen, zoals cybersecurity, en nieuwe verzoeken in het kader van transparantie en verantwoording is meer capaciteit nodig voor het beheren van de bestaande ICT. Door veranderingen in de leveranciersmarkt, nieuwe technologische mogelijkheden en de toegenomen kwetsbaarheid van een aantal aplicaties zijn er veel verzoeken voor modernisering van de ICT. Een heldere transparante besluitvorming over de te maken keuzes is nodig.

31. De besluitvorming over waar prioriteit aan moet worden gegeven, de governance, is verbeterd. Het portfoliomanagement is bij alle vier de uitvoeringsorganisaties in het laatste decennium sterk geprofessionaliseerd. Er worden helderder en transparanter keuzes gemaakt, waarbij er altijd een spanningsveld is tussen continuïteit, modernisering en nieuwe projecten. Het spanningsveld is niet weg, maar de prioriteringscriteria zijn vastgesteld. Continuïteit krijgt meestal prioriteit. De resterende capaciteit is voor modernisering en ten slotte nieuwe projecten en nieuwe wet –en regelgeving. Portfoliomanagement leidt er toe dat beter onderbouwde beslissingen worden genomen in het licht van de beschikbare

verandercapaciteit, maar het breid de verandercapaciteit niet uit. Het maken van keuzes betekent dat niet iedereen tevreden is. Opdrachtgevers zijn de afgelopen periode teleurgesteld over de periode die nodig was voor implementatie van nieuwe regelgeving gezien de prioriteit die gegevens moest worden aan de verandercapaciteit benodigd voor de continuïteit van de bestaande ICT.

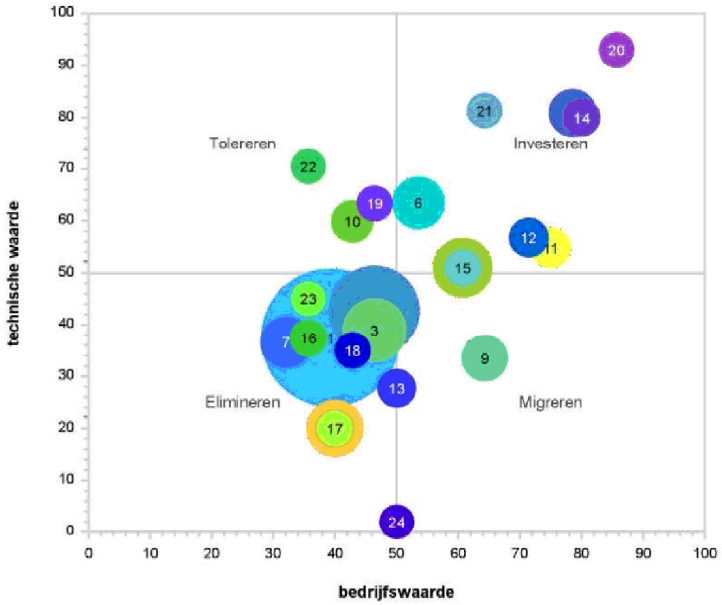
32. **UWV** acht belangrijk voor de beschikbare verandercapaciteit de beschikbare en wenselijke ICT (complexiteit van het landschap, mede door wet- en regelgeving) en de 'mensen en middelen', zowel met de juiste kennis als met de juiste vaardigheden. Achterstallig onderhoud en de uitgestelde vernieuwing van het ICT-landschap hebben bij UWV tevens grote invloed op de verandercapaciteit. UWV is ingericht in divisies die een kerntaak uitvoeren met horizontale sturing. Dit bemoeilijkt soms de realisatie van integrale doelstellingen. Dit is in toenemende mate een factor bij grote integrale veranderopdrachten op gebied van integrale ICT of bijvoorbeeld de informatiehuishouding.

33. Ook ziet UWV onderwerpen die in de komende jaren steeds meer van ons zullen vragen, zoals cybersecurity, informatiebeveiliging en privacy. Het totaalbeeld op deze onderwerpen laat een aanzienlijke veranderopgave zien waardoor keuzes onvermijdelijk zullen zijn: niet alle ambities kunnen wij tegelijkertijd realiseren. Allereerst wordt gekozen om lopende initiatieven af te ronden. Nieuwe initiatieven worden gewogen op basis van risico, complexiteit, impact en capaciteit en zullen conform de toegekende prioriteit worden gestart. Dat betekent dat we de grootste bedreigingen het eerst aanpakken. Daarbij maken we noodzakelijkerwijs dus ook keuzes om andere initiatieven gerelateerd aan gebreken waarvan we weten dat die er zijn, niet nu op te pakken.

34. De **Belastingdienst** heeft te maken met complexe en verouderde ICT-systemen die het hart van de primaire processen raken. De Belastingdienst gebruikt bijna 900 toepassingen (applicaties). Al deze applicaties worden beheerd en onderhouden door de ICT-organisatie. Er is de afgelopen jaren veel tijd gestoken in het onderhoud van de systemen om de continuïteit op korte termijn te borgen. Op het vlak van modernisering van de systemen en vernieuwing van de processen is minder vooruitgang geboekt dan gepland. Het achterblijven van deze aanpassingen brengt de uitvoering van wetgeving in gevaar.

35. Volgens **SVB** wordt de verandercapaciteit met name bepaald door de bijna per definitie schaarse middelen. Veel verandercapaciteit moet bij SVB worden aangewend voor groot onderhoud (borgen van de continuïteit) dan wel voor (verplichte) wetgevingstrajecten. Daarnaast is de verandercapaciteit beperkt doordat nu eenmaal niet vanuit veel verschillende perspectieven tegelijkertijd aan één systeem kan worden gewerkt. Ook wordt de verandercapaciteit beïnvloed en beperkt door het absorptievermogen van de dienstverlening zelf. Veranderingen in de dienstverlening (proces, systeem en gedrag) kunnen niet eindeloos worden gestapeld.

36. Voor **DUO** is naast het knellend budget, de aanwezigheid van de juiste medewerkers op de juiste plek erg belangrijk. Zij zijn het die de dienstverlening moeten leveren en de systeemaanpassingen moeten bedenken, uittesten, doorvoeren en controleren. Er is echter krapte op de arbeidsmarkt voor specialistisch (IT-)werk, waardoor mensen met de benodigde kennis, ondanks alle inspanningen en samenwerking met onderwijsinstellingen, lastig te vinden zijn. Bovendien vergt het tijd om nieuwe medewerkers in te werken, zowel inhoudelijk als in de werkwijze van DUO. De omvang van het ICT-portfolio is dus niet gemakkelijk verder te vergroten. Medewerkers zijn ook niet zomaar tussen de verschillende domeinen onderling uitwisselbaar. Dit alles grijpt in op de werkprocessen binnen DUO en vraagt veel van de organisatie DUO, de medewerkers en de inzet van capaciteit.



Afbeelding 1: overzicht IT van het domein Inning van de Belastingdienst: een goed voorbeeld van hoe portfoliomanagement ervoor zorgt dat de Belastingdienst helder heeft hoe haar applicaties ervoor staan.

3.2 De leveranciersmarkt verandert snel en vergt continue aanpassing van uitvoeringsorganisatie

37. De ontwikkelingen in de markt van leveranciers van ICT-oplossingen maken dat er verandercapaciteit nodig is voor het moderniseren van de ICT. Zo ondersteunen leveranciers bepaalde systemen en software op een door hen bepaalde termijn niet meer, het inkopen van ICT gaat conform de aanbestedingsregels waardoor overgeschakeld wordt op nieuwe leveranciers en komen er nieuwe ICT-oplossingen op de markt die verbeteringen mogelijk maken. Dit vereist continu aanpassingen in de ICT (zowel hardware als software) en vraagt verandercapaciteit (tijd en geld).

38. **DUO** ondervindt hierdoor bijvoorbeeld een forse uitdaging om het ICT-landschap actueel te houden en flexibel te maken. Om de dienstverlening op het gewenste niveau te houden beheert en onderhoudt DUO een groot aantal applicaties en ICT-systemen. Er zijn op dit moment 440 applicaties nodig om de ruim 40 wettelijke taken uit te voeren.
De toenemende snelheid van technologische ontwikkelingen en de veranderende wensen van de maatschappij vragen om een steeds hogere snelheid van veranderingen in ICT-systemen. Het applicatie- en systeemlandschap anno 2019 is het resultaat van bijna 40 jaar digitaliseren van de werkprocessen die de wettelijke taken, die DUO uitvoert, ondersteunen. Door de grootte en complexiteit van dit systeemlandschap met allerlei subsystemen zijn beleidsaanpassingen of de werkzaamheden voor het herstellen van fouten ingewikkeld en duur. De applicaties en systemen variëren zowel in leeftijd, onderhoudbaarheid en marktconformiteit qua gebruikte technologie. Een groot aantal in het verleden ontwikkelde applicaties is inmiddels sterk verouderd, waardoor niet alle software meer wordt ondersteund en uitval kan optreden. Kennis en ondersteuning is schaars binnen DUO en op de externe arbeidsmarkt, waardoor vacatures lastig in te vullen zijn en (te) grote afhankelijkheid bestaat van externe inhuur.[1]

1 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z19140&did=2019D39878

3.3 Nieuwe nadere regels maken ICT kwetsbaarder

39. Na een stelselwijziging of het opstellen van een gehele nieuwe wet, zoals het opstellen van de WIA ter vervanging van de WAO, worden logisch opgebouwde applicaties ontwikkeld die passen bij hetgeen op dat moment wordt gevraagd. In de loop der jaren worden steeds nieuwe nadere regels gesteld waardoor stukjes nieuwe software worden toegevoegd. Het steeds aanbouwen van stukjes ICT maakt het systeem kwetsbaarder. Hoe vaker en meer nieuwe nadere regels worden ingebouwd, hoe sneller het nodig is om herdesign van de applicatie te komen om de opgelopen kwetsbaarheid te verminderen. De dynamiek van de regelgeving bepaalt de noodzaak tot inplannen van de benodigde verandercapaciteit voor herdesign. Daarnaast neemt de kwetsbaarheid toe door het aanbouwen van stukjes ICT door andere eisen die niet gerelateerd zijn aan nieuwe regelgeving, zoals generieke eisen (zie paragraaf 3.5). Het ontbreken van verandercapaciteit voor een groot herdesign kan leiden tot een ongewenste vicieuze cirkel en ook tot het beschikbaar moeten stellen van meer verandercapaciteit voor de continuïteit van de bestaande ICT.[2]

40. Het applicatielandschap van de **SVB** bestaat in 2010 voor een groot deel uit batch-verwerkende cobolapplicaties uit begin jaren 90. In 2010 start de ontwikkeling van het Multi Regelingen Systeem (MRS), waarvoor in 2009 reeds het Oracle-pakket en implementatiepartner waren geselecteerd. Het idee is dat MRS flexibel aanpasbaar is en makkelijk uitbreidbaar met nieuwe regelingen. MRS is de IT-pijler onder de dienstverlenings-strategie. De ontwikkeling van MRS verloopt moeizaam en wordt eind 2014 gestopt. Hieraan ligt een combinatie van oorzaken ten grondslag waaronder het niet goed presteren van de implementatiepartner.

41. De SVB gaat nu verder met het COBOL-landschap: in 2015 wordt vastgesteld, en extern gevalideerd, dat het COBOL-landschap voor het AA-systeem (= kernsysteem van de SVB voor de AxW wetten en regelingen) de basis vormt voor de gewenste IT-ontwikkeling voor de komende jaren in het sociale zekerheidsdomein. Speerpunten zijn gericht op continuïteit, klantcommunicatie en betere ondersteuning van medewerker. Voor dit doel wordt een 5-jarige HIS-roadmap (Huidige Informatie Systemen) opgesteld:
    a. project vAKWerk (2015/2016)
    b. project 'Landelijke administratie (van 10 naar 1)' (2016/ 2017)
    c. 'RTI/moderniseren AA systeem' (2018 en verder).

42. In 2016 wordt de door MRS opgelopen beheerwerk- voorraad ('ABC-lijst') op het cobol-landschap voor een groot deel weggewerkt; vAKWerk wordt met enige achterstand op de HIS-roadmap gestart. Met dit project wordt de 'oude' applicatie voor AKW opgenomen in het AA-systeem en tevens het AA- systeem functioneel verbeterd en flexibeler gemaakt. Het project krijgt een positief BIT-advies. Ook Project MAF (Moderniseren AxW Frontend) start, ter verbetering medewerkers- gebruiksinterface.
    In 2017 start Het WKS-project (Web Kanalen Strategie) start met als doel om de klant-communicatie via het web te verbeteren. De technologie bestaat uit het content management pakket Tridion en voor de frontend AngularJS (open source framework gebaseerd op JavaScript). In het EU EESSI-traject (European Exchange Social Security Information) start een nieuw project dat veel capaciteit vraagt, mede i.v.m. lastige aansluiting op AA-systeem. Dit is mede oorzaak voor verdere vertraging HIS-roadmap.
    In 2018 wordt vAKWerk in gebruik genomen. Het is qua project en IT succesvol verlopen. Tot nu toe blijft echter de voorspelde efficiency-verbetering in de dienstverlening nog uit.
    Ook het project MAF gaat live.
    Eind 2019 start het project 'Landelijke administratie (van 10 naar 1)'; verwachte looptijd 2 jaar. Ook zijn eerste aansluitingen op EESSI operationeel. Volgende fase van EESSI loopt naar verwachting door t/m 2021.

[2] Bron: OCW

43. De afgelopen 10 jaar zijn door de hiervoor beschreven maatregelen de ICT-systemen in het SZW-domein robuuster en flexibeler. Tegelijkertijd bestaat het applicatielandschap in het sociale domein nog steeds voor een groot deel uit batchverwerkende cobol-applicaties, en is er meermaals vertraging op de planning opgelopen. De uitdaging blijft dat de winkel tijdens de verbouwing open moet blijven: om het 'AA-systeem' ook op langere termijn beheerbaar te houden en de gevraagde ondersteuning te blijven bieden vanuit de ambities van de dienstverlening ligt een meerjarige doorontwikkel/vernieuwings-opgave voor de boeg, waarvoor het scenario nog definitief bepaald moet worden.

44. Bij **DUO** is de kwetsbaarheid – onder andere door achterstallig onderhoud – groot en op sommige vlakken tegen het kritieke aan: DUO kampt met een technische achterstand als het gaat om de systemen die gegevens verwerken. De eisen die gesteld worden aan de informatieproducten zijn in de loop der jaren verscherpt. Eisen als auditeerbaarheid en functiescheiding zijn hier de belangrijkste voorbeelden van. Tevens zijn zowel de complexiteit van de verwerking als de diversiteit en omvang van de brongegevens sterk toegenomen waardoor de oorspronkelijke technische oplossing niet meer toereikend is.
Gegevensstructuren en de taxonomie daarvan moeten bij DUO applicaties worden toegepast (o.a. ten behoeve van 'open data'). Onder dit domein vallen alle gegevensregisters en gegevensdiensten (van en naar onderwijsinstellingen en partners). Hieronder vallen registers van Personen, Onderwijsinstellingen, etc. Dit domein bevat ook een DataWareHouse (DWH) dat een geanonimiseerde en geaggregeerde gegevensverzameling bevat van de primaire systemen.
Het generieke ICT-landschap, dat bestaat uit computers, netwerkapparatuur en de serversoftware, is omvangrijk. De verantwoordelijkheid voor het gezond houden van het ICT-landschap betreft ca 5.000 ICT-componenten met alle werkzaamheden op de gehele DUO ICT infrastructuur zoals servers, databases, beveiligingssystemen.

45. Op alle uitvoeringsterreinen is op dit moment sprake van urgentie met betrekking tot het onderhoud en de vervanging van ICT-systemen bij DUO. Het niet plegen of uitstellen van vervangingsinvesteringen brengt namelijk onverantwoorde risico's met zich mee met gevolgen voor de continuïteit van de dienstverlening aan onderwijsinstellingen en studenten en dit kan leiden tot verminderde naleving van wet- en regelgeving, verminderde weerbaarheid tegen cyberdreiging en oplopende kosten.

46. De verschillende domeinen waarvoor DUO verantwoordelijk is kennen hun eigen ICT-structuren en daarmee ook hun eigen dynamiek en problematiek.
Het domein studiefinanciering van DUO is met name verantwoordelijk voor het uitkeren en innen van studiefinanciering. Voor de uitvoering van de taken op het terrein van de studiefinanciering worden 49 grotere en kleinere applicaties gebruikt. In het voorjaar van 2018 is als eindresultaat van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) het grootste systeem binnen dit applicatielandschap vervangen door een nieuw systeem voor de uitvoering van de studiefinanciering (SFS). Daarmee zijn de belangrijkste systemen, die de processen voor het toekennen en het innen van de studiefinanciering ondersteunen, integraal vervangen en gemoderniseerd. Wel betekent dit, dat door DUO nog de nodige uren moeten worden besteed aan de fine tuning en nazorg.
Het domein bekostiging van DUO is met name verantwoordelijk voor de verdeling van de ongeveer € 32 miljard waarmee het onderwijsstelsel wordt gefinancierd. De LCM-systematiek toont aan dat juist hier een achterstand is op het vervangen van verouderde systemen. De architectuur voor het huidige systeemlandschap werd ontworpen in 2003. Vervolgens is het systeemlandschap volgens deze architectuur uitgebouwd en dit is afgerond in 2007. Vanaf 2008 is er niet meer geïnvesteerd in dit systeemlandschap. In recente jaren is de hoeveelheid data gegroeid, waardoor sprake is van een te grote te verwerken hoeveelheid data voor het systeem en vertragingen ontstaan. Het landschap wordt steeds instabieler en het kost een aantal specialisten met specifieke IT-deskundigheid veel tijd het systeem te onderhouden en

problemen ad-hoc op te lossen. Daarnaast is door het opnemen van verkeerde data in het systeem een aantal malen de automatische betaling mislukt, waardoor handmatige ingrepen nodig waren.
Het domein examens van DUO regelt onder meer de logistiek rond de eindexamens VO, waardoor instellingen tijdig de juiste examens krijgen en resultaten opgenomen worden in de systemen van DUO. In het domein examens is sprake van verouderde en moeilijk te onderhouden Excel applicaties. Ze ondersteunen het proces staatsexamens en door ze te vervangen kunnen aanpassingen eenvoudiger doorgevoerd worden, kan het beheer eenvoudiger gevoerd worden en worden medewerkers beter ondersteund. Ook is de uitvoering dan meer conform de privacywetgeving. De persoonsgegevens worden nu nog handmatig door medewerkers verwerkt. Ook spelen contractuele redenen een rol bij ht domein examens. De inzet van de leverancier kan niet verlengd worden. De portalen binnen het onderdeel Examens zullen worden herbouwd om examenkandidaten digitaal te ondersteunen.

47. UWV heeft een beeld opgesteld van de verandercapaciteit die nodig is voor nieuwe wet- en regelgeving. Daarbij heeft ze de wensen vanuit de opdrachtgevers en de wettelijke generieke kaders gecombineerd. Een eerste beeld laat zien dat het beslag van wet- en regelgeving op de verandercapaciteit van UWV in 2020 hoog is. Hoewel UWV verwacht zijn reeds gemaakte afspraken te kunnen nakomen, is verdere capaciteitsbeslag door wet- en regelgeving in 2020 niet mogelijk zonder dat dit andere verandercapaciteit wegdrukt. De op dit moment door UWV getoetste wet- en regelgeving legt in 2020 een beslag op de verandercapaciteit van ca. €26,5 miljoen (op een totale projectportfolio van ca. 100 mln). Hierin is het beslag van nog niet (definitief) getoetste onderwerpen, zoals het Betaald Ouderschapsverlof Extra (BOX), de invulling van de Wet Digitale Overheid (WDO) en de te bouwen CAO-database vanuit de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB), nog niet meegenomen. Het beslag van wet- en regelgeving op de verandercapaciteit bij UWV is in 2020 ook significant hoger dan in voorgaande jaren. In vergelijking tot 2019 (€21 miljoen) stijgt het beslag met 26%. In vergelijking tot 2016 (€15 miljoen) is het beslag van wet- en regelgeving op de verandercapaciteit zelfs 77% hoger. Dit beslag op de verandercapaciteit is niet gelijkmatig binnen UWV verdeeld. Met name het beslag op verandercapaciteit bij divisies Uitkeren en Gegevensdiensten is in 2020 erg groot, maar ook divisies als K&S, WERKbedrijf en Handhaving krijgen veel te verwerken.

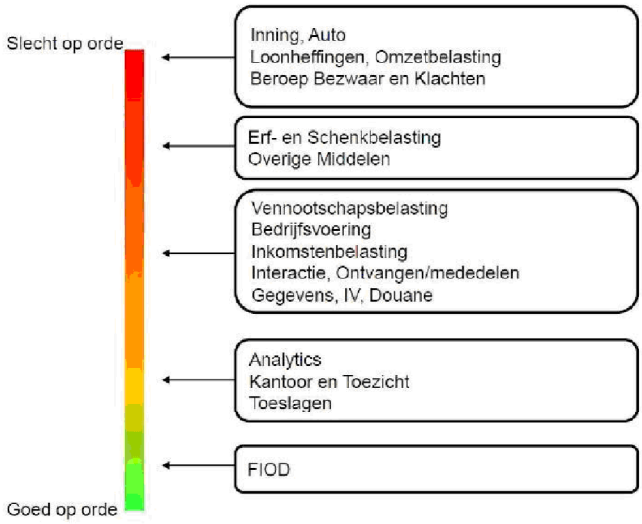
48. Het globale beeld bij de **Belastingdienst** is dat het IT-landschap complex en verouderd is en wordt gekenmerkt door een aantal grote monolithische systemen. Een groot deel van de IT-capaciteit wordt besteed aan continuïteitsborging inclusief noodzakelijk onderhoud. Er is weinig ruimte om het IT-landschap te moderniseren of nieuwe functionaliteiten te ontwikkelen. Als veel nieuwe wetgeving moet worden verwerkt, is de ruimte voor de modernisering nog kleiner. Bovendien kosten wetswijzigingen door het verouderd IT-landschap veel inspanning en tijd. Als het IT-landschap niet gemoderniseerd wordt, gaat de wendbaarheid verder achteruit en kunnen op termijn continuïteitsrisico's ontstaan. In notitie over de modernisering IV landschap Belastingdienst uit 2016 werd de volgende situatie geschetst:
Voor de Belastingdienst is de inzet van ICT cruciaal. De Belastingdienst int elke werkdag € 1 miljard, verzendt 600.000 berichten en keert vele toeslagen uit en de Douane volgt vele personen- en goederenbewegingen. ICT kreeg in enkele decennia een verscheidenheid aan rollen: voorziening in efficiency, motor voor vernieuwing en samenwerking, rekenmeester voor uitvoering van ingewikkelde regels en onmisbare ondersteuner in de handhaving.
Toch heeft de ICT zich tegelijk tot de achilleshiel van de organisatie ontwikkeld. Iedereen heeft dat kunnen ervaren als er fouten werden gemaakt met gevolgen voor burgers en bedrijven, maar ook als de ICT-systemen het doorvoeren van politieke wensen lastig of soms zelfs onmogelijk maakten.
Dit kent verscheidene oorzaken. De ICT-organisatie van de Belastingdienst moest steeds meer soorten processen en gegevens gaan ondersteunen, werd geconfronteerd met grotere

volumes, met meer detaillering, een snellere verandering van maatregelen, hogere eisen aan snelheid en actualiteit en met een groeiend aantal ketenpartners.

49. Sinds eind jaren zestig van de vorige eeuw ontstond bij de BD langzaamaan een onoverzichtelijk 'ICT-gebouw'. Het aantal elementen werd groot en de onderlinge verwevenheid ervan niet minder. Systemen sloten intern en in verbinding met externe systemen niet altijd meer goed op elkaar aan. De onoverzichtelijkheid gold niet voor alle delen van het gebouw even sterk. Sommige delen waren goed beheersbaar, andere redelijk. Bij andere was er zoveel aanbouw en verbouw dat niet meer compleet te overzien was hoe het geheel functioneerde. Juist in die gevallen was (en is) er een grotere kans op verstoringen.
Het programma Modernisering IV dat eind 2014 startte (onder de naam Plan Rationalisatie) heeft tot doel de technische schuld te verkleinen en loopt tot 2022. Het terugdringen is niet zomaar opgelost. De huidige situatie is nog steeds dat de Belastingdienst te maken heeft met complexe en verouderde ICT-systemen die het hart van de primaire processen raken.

50. De Belastingdienst gebruikt bijna 900 toepassingen (applicaties) bij de uitvoering van zijn taken. Al deze applicaties worden beheerd en onderhouden door de ICT-organisatie. Hiervan zijn een kleine 400 applicaties ontwikkeld of aangeschaft door de interne (centrale) ICT-organisatie. Bij circa 50% van die applicaties is de aanwezigheid van de zogeheten technische schuld (het achterstallig onderhoud) vastgesteld. De technische schuld geeft inzicht in de mate van veroudering van een applicatie. (start programma beheerst vernieuwen). Het doel is om stapsgewijs het achterstallig onderhoud (technische schuld) bij de centrale applicaties terug te brengen van 50% in 2018 naar ca. 30% in 2022. De streefwaarde voor de technische schuld in 2019 bedraagt maximaal 44%.

Afbeelding 2: Bij de Belastingdienst zijn er grote verschillen in het functioneren van de ICT per domein



3.4 Wendbaarheid ICT vergroten

51. De druk vanuit de opdrachtgevers en de politiek om de implementatieperiode voor nieuw beleid te verkorten, vereist een andere opzet van de ICT en de architectuur. Van de ene kant vereist het dat de uitvoeringsorganisaties een visie hebben hoe deze wendbaarheid te vergroten, anderzijds kan deze visie pas omgezet worden in daden als de basis van het ICT-landschap voldoende op orde is. Aan het vergroten van de wendbaarheid wordt daarom langs

twee wegen gewerkt door de uitvoeringsorganisaties: een heldere visie op het vergroten van de wendbaarheid en het op orde maken van de basis.

52. Bij het **UWV** is de afgelopen jaren hard gewerkt aan het verstevigen van de basis. Preventief onderhoud is nu structureel onderdeel van een reguliere cyclus voor groot onderhoud. De aandacht voor continuïteit, stabiliteit, informatiebeveiliging en privacy blijft de komende jaren echter onverminderd hoog. UWV blijft werken aan het in stand houden en waar mogelijk vergroten van de betrouwbaarheid van onze digitale dienstverlening. Een voorbeeld hiervan is dat in 2019 duidelijk is geworden dat de detentiesignalen niet meer werden doorgegeven. Dit heeft geleid tot problemen in de uitvoering. De problemen in de ICT zijn voor de korte termijn verholpen en de signalen worden weer doorgegeven. In 2020 start UWV een onderzoek naar een verdere en structurele oplossing en mogelijk de vervanging van de hierbij betrokken applicatie GVI (Gemeenschappelijke Verwijs Index).

53. Het UWV wil de komende jaren meer energie steken in de volgende stap in de meerjaren-planning, namelijk: de noodzakelijke trajecten die ons ICT-landschap fundamenteel vereenvoudigen en vernieuwen.
Nieuwe en minder complexe ICT is nodig om ook in de toekomst stabiele en betrouwbare dienstverlening te kunnen bieden. UWV krijgt daarbij steeds beter zicht op de wijze waarop de noodzakelijke vernieuwing van het ICT-landschap stapsgewijs en beheerst vorm gegeven kan worden.
In 2021 rondt UWV bijvoorbeeld het traject 1 Uniforme Betaalomgeving (1UBO) af. Hiermee is dan het applicatielandschap vereenvoudigd door het aantal betaalstraten terug te brengen van drie naar één. Vervolgens zal UWV zich richten op de vernieuwing van onze belangrijkste uitkeringssystemen. Daarnaast vernieuwt en vereenvoudigt UWV hun E-dienstverleningsplatformen en migreert UWV naar een nieuw datacenter waarmee marktconforme veranderbaarheid wordt gerealiseerd. In 2019 heeft UWV we voorbereidingen getroffen voor de verdere vereenvoudiging en vernieuwing van ons ICT-landschap (o.a. de kernapplicaties ten behoeve van het Werkbedrijf en Sociaal Medische Zaken) waar komende jaren verder invulling aan zal worden geven.

3.5 Generieke systemen en nieuwe kaders leiden tot grotere afhankelijkheid tijdige en met goede kwaliteit leveren door rijksoverheid en cumulatie taken

54. Generieke systemen voor identificatie (nieuw paspoort, ID) en authenticatie (DIGID, E-herkenning) worden door rijksoverheid geleverd (BZK). Kaders voor bijvoorbeeld principes van architectuur (NORA), worden onder regie van BZK vastgesteld. Ook voor uitdagingen als cybersecurity, privacy-bescherming, het uitvoeren van de sourcings-roadmap worden interdepartementaal afspraken gemaakt. Deze generieke wetgeving, kaders en interdepartementale afspraken leggen beslag op de beschikbare verandercapaciteit.

55. De **Belastingdienst** ziet deze externe factoren die beslag leggen op de capaciteit als noodzakelijk. De achterliggende doelstellingen, zoals privacy-bescherming, moeten geborgd worden. Wel vraagt de BD zich af of de interpretatie van enkele wettelijke kaders niet te rigide is.[3] Voorbeelden van deze kaders zijn de Europese verordeningen zoals de AVG en EIDAS, de Wet Open Overheid en het aanbestedings- en inkoopbeleid. Daarnaast zijn er ook generieke eisen ten aanzien van verantwoording en auditdruk die ertoe leiden dat er veel verandercapaciteit nodig is voor dergelijke generieke kaders.

56. Ook **UWV** implementeert een toenemend aantal nationale wetten die zich niet direct op het terrein van de Sociale Zekerheid bevinden, zoals de Wet Open Overheid (Woo), de Archiefwet, de Wet Digitale Overheid (WDO), de Wet Modernisering Electronisch Berichtenverkeer (MEBV), enz. Naast nationale wetten implementeert UWV een toenemend aantal Europese

[3] https://www.trouw.nl/binnenland/volgens-de-privacywet-mag-je-meer-dan-je-denkt-zeggen-experts~b6758a16/

Verordeningen, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), Electronic Exchange of Social Security Information (*EESSI),* (Electronic IDentification Authentication and trust Services (*eIDAS), de Single Digital Gateway (SDG),* enz.

3.6 Cumulatie van beheer, modernisering en vernieuwing vergt andere wijze van bekostigen

57. Voorheen werd de financiering van nieuwe ICT gezien als investering die door de opdrachtgever gefinancierd werd aan de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. De toename van de beheer- en onderhoudskosten werden niet structureel meegenomen. In de uitvoering- en handhavingstoets brengt de uitvoeringsorganisatie welke middelen nodig zijn voor het implementeren van nieuwe regelgeving. Zoals hierboven reeds aangegeven wordt de benodigde verandercapaciteit ook bepaald door andere wensen dan het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving van de opdrachtgever. Aangezien de vraag aan verander-capaciteit groter is dan de vraag is portfoliomanagement ingevoerd (zie paragraaf 3.1). Dit is alleen optimaal mogelijk als er geen schotten zitten binnen het budget dat beschikbaar is voor het verbeteren van de ICT. De noodzaak zonder schotten te werken en ook de capaciteit te financieren voor de andere wensen dan veranderingen als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving van een opdrachtgever, maakt een andere wijze van het bekostigen van de ICT nodig.

58. De noodzaak om te komen tot een ander wijze van bekostigen staat los van de noodzaak tijdelijk te voorzien in de financiering van het oplossen van het ontstane stuwmeer van ICT-veranderingen als gevolg van achterstallig onderhoud (de legacy). De omvang van het stuwmeer verschilt per uitvoeringsorganisatie. Onder coördinatie van BZK wordt een legacy-scan uitgevoerd. Hierbij wordt gekeken naar de impact van de huidige legacy en hoe de toekomstvastheid van de ICT kan worden vergroot. In het kader van de werkagenda van NL DIGIbeter 2019 wordt bovendien bezien hoe de digitaliserigsagenda verbonden kan worden met de andere voor de uitvoering relevante trajecten. Bij de uitwerking van 'Werk aan Uitvoering' worden de resultaten van de digitaliseringsagenda benut.

59. Bij **DUO**: Lifecyclemanagement wordt lump-sum gefinancierd, wat het beheer minder flexibel maakt. Daarbij is de financieringssystematiek nog steeds per jaar. Op het einde van het jaar wordt er daarom nauwelijks iets gestart. In die tijd probeert men budgetten op te maken. In de eerste maanden van het jaar start er ook niets, want de budgetten zijn nog niet toegekend. Per saldo is van maart tot oktober duidelijkheid in de budgetaire kaders en is het budget beschikbaar voor het aangaan van verplichtingen. Van november tot en met februari is er onduidelijkheid die een soepele voortgang van de werkzaamheden negatief beïnvloedt.

60. Bij de **SVB** is dat anders: Vaststelling budgetten, prioritering en vrijgave van project budgetten vindt in de clusterboards plaats.

61. Bij de **Belastingdienst** wordt het ICT-budget gezien als "ontoereikend" – en wordt het ad-hoc aangevuld voor specifieke projecten. De verhouding run/change is niet op orde vergeleken met wat gangbaar is. In de uitgavenverhouding komen de effecten tot uiting vanuit het verkleinen van de technische schuld, het verhogen van de wendbaarheid en vernieuwing. De uitgavenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing bedroeg in 2018 90:10. De streefwaarde voor 2019 bedraagt 80:20. In 2020 moet de uitgavenverhouding verschuiven naar een meer marktconforme 70:30. Tegelijkertijd is het risico dat er nieuwe verouderde systemen bij komen en dat de medewerkers uitstromen en nieuwe medewerkers ingewerkt dienen te worden waardoor de verandercapaciteit mogelijk niet beschikbaar is om dat te kunnen realiseren.

62. Bij **UWV** leveren de bekostigingsmethoden geen problemen op. De Run/change verhouding wordt echter als suboptimaal ervaren. De 'run' richt zich daarbij op de instandhouding van het

ICT-landschap (inclusief kleine 'applicatiewijzigingen'/ doorontwikkeling). 'Change' definieert UWV als de projectmatig gefinancierde veranderingen die zijn beschreven in het UWV Informatieplan (UIP) - het sturingsdocument op de ICT change - dat vier categorieën kent:
1. stabiliteit, continuïteit, privacy en informatiebeveiliging;
2. wet- en regelgevingstrajecten;
3. modernisering en vereenvoudiging ICT-landschap;
4. functionele doorontwikkeling en batentrajecten.

Ongeveer 23% van het IV-budget wordt uitgegeven aan verandering van het ICT-landschap. Ongeveer 77% van het IV-budget gaat naar de doorontwikkeling en het beheer van bestaande systemen.

	Run (incl. doorontwikkeling)	Change (UIP)	Verhouding
2016 (realisatie)	€ 297,6 mln.	€ 80 mln.	21,19%
2017 (realisatie)	€ 290,6 mln.	€ 95 mln.	24,64%
2018 (realisatie)	€ 311,4 mln.	€ 104 mln.	25,04%
2019 (raming)	€ 340,7 mln.	€ 108 mln.	24,07%
2020 (raming)	€ 340,7mln.	€ 97 mln.	22,16%
		Meerjarige gemiddelde	**23,42%**

Verdieping in fase 1b ten aanzien van ICT
Bij de verdieping wordt nader verkend in onderlinge samenhang:
1. het beheer van het bestaande: factoren die van invloed zijn op omvang van de werkzaamheden (leveranciersmarkt, modernisering, legacy, achterstallig onderhoud). Hierin worden ook de resultaten betrokken van het BZK-project om legacy in beeld te brengen.
2. De wendbaarheid vergroten: welke aspecten van ICT-systeemen en architectuur hebben grote invloed op de wendbaarheid? Bezien in relatie tot onderhoud/modernisering van punt 1.
3. De sturing op het portfolio plus de wijze van bekostigen: de randvoorwaarden om de optimale besluitvorming te krijgen voor de cumulatie van vernieuwing, modernisering, beheer & onderhoud, wegwerken achterstallig onderhoud.

4. DATA

63. De hoeveelheid data die beschikbaar is en toegankelijk gemaakt wordt bij de uitvoeringsorganisaties door gegevens uit te wisselen neemt enorm toe. De rekensnelheid van analyses (big data, data-analytics, AI) neemt bovendien exponentieel toe gezien door nieuwe technologische ontwikkelingen. Deze combinatie maakt dat de vraag naar met benutten van deze data enorm toeneemt. Zo kan nu vergaand het principe 1x leveren en multigebruik door de overheid doorgevoerd worden, waardoor burgers en bedrijven ontlast worden van het aanleveren van gegevens. De loonaangifteketen is hier een voorbeeld van die een enorme ontlasting heeft gegeven voor bedrijven en burgers. Dit heeft bovendien de vooringevulde

belastingaangifte mogelijk gemaakt. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de nieuwe mogelijkheden en op de knelpunten die dat oplevert.

4.1 Data voor steeds meer doelen gebruikt: nieuwe taken vergen meer capaciteit en budget

64. Waar digitalisering eerst efficiëntie voor de uitvoeringsorganisaties opleverde, heeft de digitalisering wat betreft datagebruik en gegevensuitwisseling nieuwe mogelijkheden gecreëerd. De uitvoeringsorganisaties kregen daardoor taken erbij. Bovendien stelt dit nieuwe eisen aan het ICT-systeem. Zo kan een aangeleverd gegevens voor meer dan 1 primair proces gebruikt worden waardoor de koppelingen met meer processen gemaakt moet worden. Data van anderen uit de keten die benodigd zijn voor het primair proces worden geleverd door anderen dan de aanvrager (bij loonaangifteketen voor BD), de uitvoeringsorganisaties leveren hun data door ander organisaties voor hun keten (bij loonaangifteketen: UWV aan BD), de uitvoeringsorganisatiesmaken gebruik van de basisregistraties om gegevens, bijvoorbeeld persoonsgegevens, aangeleverd te krijgen. Maar naast het gebruik van data in deze primaire processen zijn er nieuwe taken bij gekomen die los staan van die processen. Zo krijgt de eigenaar en de opdrachtgever veel meer (geïnterpreteerde) data in verband met de reflectieve taak van de uitvoering (Staat van de uitvoering), data-analyses ten behoeve van politiek (Kamervragen, incidenten, onderzoek, beleidsontwikkeling), data voor monitoring en evaluatie van de resultaten van het beleid en data voor verantwoording en compliance aantonen. Ook intern de uitvoeringsorganisaties worden de data benut op nieuwe manieren, bijvoorbeeld voor de interne sturing (werkvoorraad, etc.), data-analyses voor risicogerichte controles en handhaving. Andere taken hebben te maken met de nieuwe eisen aan openbaarheid en toegankelijkheid van gegevens voor burgers en bedrijven: Open Overheid, Wob, digitaal archief. De tijd en de capaciteit die nodig is voor databeheer en –analyse is enorm toegenomen. Het vraagt bijvoorbeeld om extra investeringen (aanschaf en inrichting nieuw datacentrum kan oplopen tot jaren) en dat kost ook tijd en capaciteit van mensen om de analyses te maken. Er werken nu steeds meet data-analisten en het opleveren van de geïnterpreteerde gegevens is een duidelijk omschreven taak bij bijvoorbeeld DUO (onderwijsgegevens.)

65. Er zijn verschillende soorten datastromen te onderscheiden die hun dynamiek en mogelijke problemen kennen:
    1. Data waarvan gebruik gemaakt moet worden, zoals centrale registers, die overigens niet altijd bij een centrale overheid, en zelfs bij private partijen kunnen zijn belegd. Als deze data foutief of incompleet is kan het voor de uitvoer onmogelijk worden hun taak te vervullen, zelfs als ze via andere kanalen wél de juiste informatie hebben.
    2. Data in ketens waarop geen centrale regie is, terwijl partijen van elkaar afhankelijk zijn wat betreft complete dienstverlening.

4.2 Nieuwe ketens zijn ontstaan: gegevensuitwisseling loopt nog niet altijd soepel

66. Om de dienstverlening aan burgers te vereenvoudigen en te verbeteren wordt steeds vaker door overheden in ketens samengewerkt. Eenmalige uitvraag en snelle uitwisseling van gegeven maakt dat we diensten sneller en met meer zekerheid verlenen dan voorheen. Dit vraagt wel wat van de samenwerking tussen ketenpartners. Processen en systemen moeten op elkaar worden afgestemd en er moet een heldere taakverdeling komen. Om dit goed in te regelen is een langere implementatieperiode en zijn hogere implementatiekosten nodig dan wanneer een taak door één organisatie wordt uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe regeling voor oudere en arbeidsbeperkte werknemers, de wet Tegemoetkomingen loondomein. Premiekortingen (uitgevoerd door de Belastingdienst) worden vervangen door loonkostensubsidies (uitgevoerd door UWV). Omdat de contacten met werkgevers via de

Belastingdienst blijven verlopen, zijn aanvullende afspraken nodig om te bepalen wie wat doet: wie berekent, wie communiceert en wie handelt de bezwaren af?

67. Daarnaast is er meer uniformiteit nodig in uitvoering en beleid, zodat de hele keten kan werken volgens dezelfde uitgangspunten, regels en oplossingen. De kans op een succesvolle implementatie is aanzienlijk groter wanneer UWV al over de benodigde data en informatie beschikt. Wanneer dat niet het geval is, dan zal UWV deze data moeten opvragen bij burgers of bij derden. Bij gegevens die niet uit basisregistraties afkomstig zijn, zijn vaak aanvullende acties en controles nodig om te garanderen dat de juiste gegevens worden aangeleverd. Gedacht kan worden aan de definities van inkomen, dienstverband en het dagloon. Nu zijn de definities verschillend bij verschillende instanties, waardoor data niet uniform is.

68. Voor het ontvangen en voor het leveren van data aan een andere organisatie is koppeling tussen de systemen nodig. Doordat systemen niet altijd compatibel zijn, moeten ze compatibel gemaakt worden. Daarnaast worden door de koppeling de gegevens niet automatisch geleverd. Organisaties moeten veelal actief een handeling verrichten om de gegevens beschikbaar te stellen. Als de leverende partij dit niet doet, komt het primair proces van de uitvoeringsorganisaties stil te staan en kan de aanvraag niet verder worden afgehandeld. Dit speelde onder andere bij het aanleveren van gegevens door gemeenten in de aanvraag voor een persoonsgebonden budget. Het samen werken en overleggen tussen betrokken organisaties in een dergelijke keten voor gegevensuitwisseling levert, als de belangen verschillen, niet altijd het gewenste resultaat op. Regie vanuit de opdrachtgever die de nieuwe regeling opstelt waar het gaat om het maken van afspraken over de tijdige levering van gegevens en de definiëren van de koppelvlakken is vaak nodig. Steeds vaker is daar bij een wettelijke regeling nodig (ook in verband met doelbinding). In het sociaal domein zijn dergelijke afspraken gemaakt voor de uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein. Voor veel regeling waarbij sprake is van gegevensuitwisseling in een keten ontbreken dergelijke regelingen, waardoor de uitvoeringsorganisaties niet altijd de kwaliteit leveren die gewenst is.

69. Voor multi-use is het noodzakelijk dat de gegeven data dezelfde definitie heeft. In de praktijk zijn definities niet altijd geharmoniseerd. DUO probeert dit te voorkomen en heeft daartoe een menukaart opgesteld. Op deze kaart staan alle gegevens gedefinieerd die zij beheren. Door bij nieuwe wet- en regelgeving deze definities te gebruiken snijdt het mes aan twee kanten: het implementeren van nieuwe regelgeving gaat sneller en kost minder.

70. **DUO** heeft haar afhankelijkheid door verplicht datagebruik zien toenemen. DUO is meer in ketens gaan werken en gebruikt nu veel meer data van andere organisaties. Daarmee zijn er mee afhankelijkheden gekomen, ook intern; geen directie kan haar taken meer zelfstandig uitvoeren. Daarbij leidt ook de verplichting tot het ontsluiten van data tot spanningen èn wordt beschikbare data nog niet optimaal benut: DUO beschikt over een schat aan data die zoveel als mogelijk (wettelijk bepaald) als open/linked data worden ontsloten. Daarnaast is het, met de technische mogelijkheden van nu, mogelijk om allerlei inzichten te verwerven uit data vanuit eigen en andere bronnen (artificial intelligence, data analytics / datascience) mits er steeds sprake is van doelbinding én de privacy niet in het geding is.

71. Bij DUO worden Informatiediensten, zowel binnen (sturing) als buiten (verantwoording en effectiviteit beleid) DUO, gebruikt. Voor deze dienst geldt dat het eigenaarschap, de besturing, de inrichting en het beheer kwalitatief de komende jaren versterkt kan worden. Vanuit de architectuurfuncties van DUO is de richting en de bijbehorende inrichting door de CIO gedefinieerd. Voor de komende jaren is het zaak om de voorgestelde inrichting en de verrichting ter hand te nemen. Dan kunnen de data beter en sneller benut worden, door DUO zelf en door anderen.

Casus: Wet tegemoetkomingen loondomein
Bij invoering van de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) was het noodzakelijk om een uitvoeringsketen op te tuigen tussen UWV en Belastingdienst. UWV is in het kader van de uitvoering van deze wet, verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de berekening van de financiële tegemoetkomingen aan werkgevers. De belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitbetaling van de door UWV berekende tegemoetkomingen aan werkgevers. Deze rol- en taakverdeling is noodzakelijk, omdat de Belastingdienst beschikt over een werkgeversadministratie (WGA) en UWV niet. Zodra er sprake is van betalingsverkeer aan werkgevers is UWV afhankelijk van de Belastingdienst (ketenafhankelijkheid). Deze ketenafhankelijkheid zorgt ervoor dat er bij deze processen met werkgevers, gegevensuitwisseling moet plaats vinden tussen UWV en Belastingdienst. Voor gegevensuitwisseling (berichtenverkeer) is het noodzakelijk dat er meerdere zogenaamde koppelvlakken moeten worden ingericht. Het inrichten van deze koppelvlakken en het berichtenverkeer is complex en tijdrovend en vergt veel afstemming en (keten)testen tussen de ketenpartners. De benodigde gegevensuitwisseling tussen de ketenpartners maakt de ketensamenwerking complex.

Casus: ketensamenwerking met gemeenten in het sociaal domein (UWV)
Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein wordt een toenemend aantal regelingen tegenwoordig (mede-)uitgevoerd door gemeenten. Net als in het voorbeeld van de Loonaangifteketen blijkt hier dat sturing op gegevenskwaliteit belangrijk is wanneer de belangen van leveranciers en UWV als afnemer niet gelijk zijn. Voor UWV zijn kwalitatief goede gegevens van cruciaal belang voor een goede uitvoering van regelingen als de no-riskpolis en verschillende Loonkostenvoordelen. Voor gemeenten is er minder incentive om tijdige en kwalitatief goede gegevensleveringen te doen aan UWV; het is een kostbare aangelegenheid voor een klein volume per individuele gemeente. Dat kan voor de burger vervelende gevolgen hebben, bijvoorbeeld wanneer een door de gemeente afgegeven doelgroepverklaring voor het Loonkostenvoordeel Oudere Werknemer niet tijdig bij UWV wordt geregistreerd, waardoor de werkgever mogelijk onterecht het LKV misloopt. Dit staat bijvoorbeeld in deze context in contrast met de samenwerking tussen UWV en Belastingdienst bij de uitvoering van dezelfde wet, die over het algemeen goed verloopt.

Sturing is extra lastig omdat UWV geen sturingsrelatie heeft met de honderden afzonderlijke gemeenten. Ook SZW geeft aan dat dit voor hen lastig is en dat inzet van BZK nodig is om dit goed te regelen. Ondertussen leidt de noodzaak van goede gegevensleveringen tot allerlei kunstgrepen en afspraken om toch een basis te geven aan onze uitvoering. Zo moeten bij de banenafspraak burgers met indicatie nieuw beschut uit het Landelijk Doelgroepregister worden verwijderd; deze indicatie wordt afgegeven door gemeentes op advies van UWV. UWV ontvangt echter geen terugkoppeling of indicaties nog niet genomen zijn en daarom is de afspraak gemaakt uit te gaan van de adviezen. Dat is een suboptimale situatie. Bij het creëren van dergelijke gegevensketens zou meer rekening moeten worden gehouden met de sturing: 'als je het niet kan besturen, moet je het niet doen'.

Verdieping fase 1b Data

Nader ingaan op gegevensuitwisseling: voorwaarden als koppelingen, harmonisatie begrippen, leveringsplicht, kwaliteit en eisen aan brongegevens.

4.3 Nieuwe technologische communicatiemogelijkheden in relatie met burger

72. Een meer generiek deel van de ICT zijn de onderdelen die verantwoordelijk zijn voor al het contact met burgers en instellingen. Hieronder vallen alle digitale en niet-digitale klant-kanalen (papier, telefonie en balie) en alle ICT-services die er voor nodig zijn om het geheel te laten functioneren. Binnen dit domein is een onderverdeling gemaakt in Portalen (inclusief websites) en informatielogistiek (input, archivering, output).

73. De rol van de meer traditionele veelgebruikte communicatiemiddelen, zoals de telefoon en balies in (regionale) vestigingen, zijn door jaren heen veranderd. In plaats van meer algemene vragen komen daar vragen terecht in verband met bijzondere van de standaard afwijkende situaties, personen die met multiproblematiek (zoals schulden) en personen met minder doenvermogen. Dit stelt nieuwe eisen aan de dienstverlening en de te gebruiken communicatietechnologieën.

74. Daarnaast zijn er ook nieuwe technologische innovaties voor de interactie tussen burgers en bedrijven en de ICT, zoals tracking en tracing. De private bedrijven maken er al veelvuldig gebruik. De consument weet daardoor op elk moment, vanachter zijn eigen computer, 24x7, waar de afhandeling van zijn product is. Verzekeringsmaatschappijen kun je bellen om na te gaan waar in het proces de afhandeling van je declaratie zit. Technisch zou dat ook in kunnen bouwen in de systemen van de uitvoeringsorganisaties. Is het gewenst dat de uitvoeringsorganisaties dit gaan doen?

75. SVB heeft een Innovatielab ingericht waar men experimenteert met deze nieuwe mogelijkheden. De eerste experimenten hebben kansrijke mogelijkheden met beeld- en spraakherkenning in beeld gebracht.

Verdieping in fase 1b Communicatietechnologie

Nader verdiepen wat problemen en mogelijkheden van innovaties zijn als het gaat om de communicatie met burgers en bedrijven:

- Bij bijzondere situaties die van standaard afwijken
- Bij complexe, multiprobleemsituaties
- Bij burgers en bedrijven met minder doenvermogen
- Bij het eerste gebruik van de dienst (bij levensgebeurtenissen)

Verdieping samen met inzichten uit project 3: burger en bedrijven.

CONCEPT: Probleemanalyse
Werk aan uitvoering, project burgers en bedrijven
v0.4 2019/10/25

Deze analyse is opgesteld door ABDTOPconsult. In verband met het tijdig versturen van de stukken naar de concernstaf is deze versie nog niet tegen gelezen en gecontroleerd.

1 Het perspectief van burgers en bedrijven 2

1.1 Het belang van het burgerperspectief: Burgers moeten de wet 'kunnen' 2

1.2 'De' burger of 'het' bedrijf bestaat niet 2

1.3 Wat is de gemene deler? 2

2 Wat gaat goed en wat kan beter in de dienstverlening aan burgers en bedrijven .. 5

2.1 Burgers over het algemeen tevreden over dienstverlening 5

2.2 Toenemende verwachtingen van de digitale dienstverlening 6

2.2.1 Wensen burgers tot verdere digitalisering dienstverlening 6

2.2.2 Kunnen de uitvoeringsorganisaties de gewenste verdere digitalisering doorvoeren? 6

2.2.3 Datadilemma's: het makkelijker maken voor burgers en privacy 7

2.3 'Inzoomend' op de groep ontevredenheid burgers... 7

2.4 Complexe diensten leiden tot onzekerheid en onduidelijkheid bij burgers 8

2.4.1 Gebrek aan bevestiging vanuit de uitvoeringsorganisaties 8

2.4.2 Grote onzekerheid bij burgers door schattingen/beweringen en veranderingen in regelgeving 8

2.4.3 Onbegrijpelijk lange tijd voor burgers tussen aanvragen en uitbetalen 8

2.4.4 Gebrek aan eenduidige informatie bij complexe(re) situaties 8

2.5 Gebrek aan een gemeenschappelijke ingang tot de overheid per gebeurtenis 9

2.6 Deel burgers komt niet mee in complexere samenleving 9

2.6.1 Burgers die niet beschikken over hulpbronnen 9

2.6.2 De minder digitaal-vaardigen 9

2.6.3 Burgers die geen digitale inlog mogelijkheden hebben 10

2.7 Persoonlijke dienstverlening op maatwerk 10

2.8 Uiteenlopende behoeften burgers vraagt om differentiatie in dienstverlening 11

1 Het perspectief van burgers en bedrijven

1.1 Het belang van het burgerperspectief: Burgers moeten de wet 'kunnen'

UWV, Belastingdienst, SVB en DUO voeren wet- en regelgeving uit die effect moeten hebben op de inkomens van burgers, zoals het aanvullen van inkomen en het herverdelen van inkomen tussen burgers. Dientengevolge hebben deze organisaties ook veel contact met burgers. Meestal volledig digitaal en 'anoniem', maar regelmatig ook persoonlijk, via de telefoon, op kantoor of via e-mail of chat. Voor het behalen van de doelen achter de wet- en regelgeving is het essentieel dat burgers en bedrijven in staat zijn de verplichtingen en de mogelijkheden die deze wet- en regelgeving hen oplegt en biedt uit te voeren. Burgers moeten de wet niet alleen kennen, maar ook 'kunnen', zo schreef de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid in het rapport 'Weten is nog geen doen'.[1] Dat burgers en bedrijven hiertoe in staat zijn, kan liggen in de dienst zelf en de dienstverlening. De dienst zelf, met achterliggende wet- en regelgeving, kan niet (volledig) effectief blijken (met de dienst wordt het doel van de wet- en regelgeving niet behaald). Daarnaast is de dienstverlening die de organisaties bieden aan burgers en bedrijven belangrijk in het kunnen uitvoeren van de verplichtingen en mogelijkheden van de wet. Dit hoofdstuk zal steeds een onderscheid maken tussen deze twee begrippen, waarbij de nadruk ligt op dienstverlening aan burgers en bedrijven. Immers daarop hebben de uitvoeringsorganisaties zelf invloed.

1.2 'De' burger of 'het' bedrijf bestaat niet

'De burger' of 'het bedrijf' bestaat uiteraard niet. Tjeenk Willink gaf in zijn eindverslag als informateur al aan: 'Individuele burgers passen vaak niet in de standaardmodellen [...].'[2] Burgers verschillen immers enorm van elkaar wat betreft temperament, kennis en ervaring. Dat terwijl wet- en regelgeving veelal is gemaakt vanuit het beeld van een modelburger, die rationeel handelt, voldoende kennis heeft om de goede keuzes te maken en voldoende redzaam is om met de regels en de overheid om te gaan.[3] Burgers met een lager opleidingsniveau zullen bijvoorbeeld liever persoonlijk contact met de overheid willen dan dat zij een snelle afhandeling van hun zaak willen. Terwijl hogere opgeleide burgers juist het kennisniveau en deskundigheid van ambtenaren hekelen.[4]
Ook uitvoeringsorganisaties merken dit. Zo merkt DUO op dat op basis van onderzoek en netwerk (zoals de jongerenraad) steeds duidelijker wordt dat de (ex)onderwijsvolgers ook geen homogene groep is die via één kanaal is te bedienen. Zowel in de dienst als in de dienstverlening zal dus rekening gehouden moeten worden met de verschillen die er zijn tussen burgers. In de navolgende paragrafen zal steeds nader worden ingegaan op de wensen en problemen van verschillende groepen burgers ten aanzien van dienst en dienstverlening door uitvoeringsorganisaties.

Nader de bepalen/uit te werken in fase 1b:
Hoofdstuk gaat over burgers én bedrijven. Hoe geven we bedrijven een nadrukkelijkere plek. Zie ook uitgebreide input vanuit Belastingdienst.

1.3 Wat is de gemene deler?

Zijn er dan geen gemene delers, manieren waarop iedere burger behandeld wil worden? Deze zijn er uiteraard wel. Op de vraag waaraan goede overheidsdienstverlening moet voldoen noemen zowel burgers als ondernemers het vaakst: begrijpelijkheid, gebruiksvriendelijkheid, oplossingsgerichtheid, hulpvaardigheid en vertrouwen.[5] Uitvoerinsorganisaties vertalen deze wensen naar klantprincipes. De uitvoeringsorganisaties DUO, SVB, UWV en Belastingdienst hebben de volgende klantprincipes geformuleerd:

UWV:
- Bereikbaarheid en toegankelijkheid
- Persoonlijke aandacht / Interactiviteit (digitaal)
- Maatwerk
- Tijdigheid en juistheid

[1] Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen', 2017, p. 139.
[2] Herman Tjeenk Willink, 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid, bijlage bij eindverslag informateur', p. 1.
[3] M. Scheltema, 'Wetgeving in een responsieve rechtsstaat', RegelMaat 2018-3, p. 120-131. Zie ook: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen', 2017.
[4] Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 6.
[5] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 26.

- Duidelijkheid

DUO: Eenvoud, gemak en vertrouwen.

Belastingdienst:
- De Belastingdienst heeft een duidelijk en overzichtelijk interactiepalet. Alle kanalen zijn op elkaar afgestemd en hebben dezelfde informatiebasis. Het interactiepalet is er voor burger, bedrijf en intermediair.
- Makkelijk en eenvoudig: begrijpelijk, alles bij elkaar, in één keer goed, alleen wijzigen wat nodig is, actueel inzicht en overzicht openstaande acties, transparant en traceerbaar en natuurlijk veilig.
- Persoonlijk: interactievoorkeuren aangeven, gegevens voorinvullen, altijd persoonlijk contact mogelijk (al dan niet digitaal ondersteund), bij persoonlijk contact direct geholpen of duidelijk wanneer dat gaat gebeuren; rekening houdend met doenvermogen.
- Handelingsperspectief: weet wat je moet doen en waar je moet zijn (zo min mogelijk drempels).
- Proactief: de Belastingdienst signaleert waar mogelijk dat actie door burger of bedrijf nodig is en wijst burger en bedrijf hierop.
- De Belastingdienst monitort continu klanttevredenheid van interactie en betrekt burgers, bedrijven en intermediairs bij de vormgeving van interactie.

SVB: Dienstverlening is persoonlijk, zo eenvoudig mogelijk en in verbinding met de burger. Eenvoud bestaat uit drie elementen: 1. Gemak centraal, 2. Snel goed bereikbaar en deskundig, 3. Dienstverlening is pro-actief. Verbinding bestaat uit 4 elementen:
1. Dienstverlening vanuit de bedoeling
2. De klantsituatie als uitgangspunt
3. Differentiatie en klantonderzoek
4. Ondersteuning eigen regie

Een analyse van de sets van principes die overheidsorganisaties hanteren kunnen de volgende gemene delers worden afgeleid:

Overheidsbrede principes voor communicatie en dienstverlening aan burgers [6]

Principes		**Toepassing**
	Als mens ...	**Als overheidsorganisaties zorgen we dat ...**
Passend	... kan ik wanneer ik het wil op een manier die past bij mij in contact staan met de overheid.	... de mens centraal staat, we anticiperen op hun verschillen, empathisch handelen en uitzonderingen durven maken waar nodig.
Gemakkelijk	... begrijp ik wat de overheid van me vraagt en me kan bieden. Het contact met de overheid verloopt hierbij moeiteloos en vloeiend.	... we duidelijk en vindbaar zijn en logische, gebruiksvriendelijke oplossingen bieden. Hierbij maken we gebruik van de reeds beschikbare gegevens.
Betrouwbaar	... vertrouw ik erop dat de overheid mij juist informeert en de afspraken nakomt. Ik bepaal zelf met wie en wanneer mijn gegevens gedeeld worden.	... we betrouwbare en veilige oplossingen bieden en beschermen de gegevens en privacy van mensen.
Gezamenlijk	... wil ik meedenken en meedoen en wil ik dat de overheid iets doet met wat er leeft in de samenleving.	... we de mens kennen en betrekken, kennis met elkaar delen en streven naar landelijke standaarden en oplossingen.
Eigentijds	... wil ik contact hebben met de overheid op een wijze die past bij de huidige tijd.	... vroegtijdig inspelen op ontwikkelingen in de samenleving en (digitale) technologie en zorgen dat deze op elkaar aansluiten. We kiezen zoveel mogelijk voor efficiënte, overheidsbrede standaarden en voorzieningen.

De Nationale Ombudsman formuleerde daarnaast vier uitgangspunten voor de overheid die digitaliseert: [7]

- Neem verantwoordelijkheid. De overheid is verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het dienstverleningsproces en neemt ook die verantwoordelijkheid;
- Wees toegankelijk. De overheid dient zijn infrastructuur (digitaal en niet-digitaal) zo in te richten dat de toegang tot die overheid voor iedere burger gewaarborgd is;
- Wees oplossingsgericht. De overheid zorgt ervoor dat fouten in het digitale systeem opgelost worden;

[6] Overheidsbrede principes voor communicatie en dienstverlening. Notitie voor het communicatie en dienstverleningsoverleg. *N.B. betreft concept: wordt 20 november besproken – vervolgens openbaar?*

[7] https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/A3%204%20uitgangspunten%20digitalisering%20overheid%20%2B%20toelichting.pdf

- Wees gebruiksvriendelijk. De overheid zet digitalisering in het belang van de gebruikers in en niet alleen vanuit het gemak voor de overheid; En laat goede dienstverlening daarbij het uitgangspunt zijn.

Bovenstaande principes dienen derhalve leidend te zijn in de dienstverlening aan burgers en bedrijven, gegeven het feit dat deze burgers en bedrijven variëren: wat voor een digitaal vaardige burger een gemakkelijke dienstverlening is, kan voor een digitaal minder vaardige burger juist erg moeilijk zijn.

2 Wat gaat goed en wat kan beter in de dienstverlening aan burgers en bedrijven

2.1 Burgers over het algemeen tevreden over dienstverlening

Voorop gesteld kan worden dat burgers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid, zo blijkt uit verschillende onderzoeken. In een recent onderzoek 'Wensen en waardering van overheidsdienstverlening' komt dat van de burgers 63% positief is over de kwaliteit van de dienstverlening in het kader van het life event en 66% vindt dat men goed is geholpen. Van de ondernemers is 66% positief over de kwaliteit van de dienstverlening en vindt 65% dat men goed is geholpen.[8] Recent onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman laat zien dat burgers hun relatie met de overheid 'een kleine voldoende' geven'.[9]

De klanttevredenheidsonderzoek van de uitvoeringsorganisaties UWV, Belastingdienst, SVB en DUO ondersteunen dit beeld.

Uitkomst klanttevredenheidsonderzoeken organisaties:

- Voor het merendeel van de belastingplichtige en toeslaggerechtigde burgers verlopen de processen van de Belastingdienst zonder veel problemen. Het doen van aangifte wordt door de meerderheid (rond 75%) van de burgers als weinig moeizaam ervaren. Slechts 7% zegt het moeilijk te vinden. De aangiftetools beoordelen ze met een cijfer rond de 8. Hetzelfde geldt voor de aanvraagprogramma's voor Toeslagen. In het algemeen is rond 80% over de snelheid van de afhandeling goed te spreken. Burgers beoordelen de dienstverlening overall met een 6,5, 20% geeft een onvoldoende. Ook voor bedrijven geldt dat een ruime meerderheid zonder problemen aan zijn fiscale verplichtingen kan voldoen. Ze geven de Belastingdienst gemiddeld een 6,8 voor het functioneren, maar 15% geeft een onvoldoende. Meer dan 90% van de bedrijven vindt dat de Belastingdienst de processen snel afhandelt. Over de aangifteprogramma's en de snelheid van afhandeling is bijna 90% tevreden.
- UWV doet onderzoek naar een aantal kernpunten die klanttevredenheid bepalen, waaruit blijkt dat zowel burgers (uitkeringsgerechtigden) als werkgevers tevreden zijn over tijdigheid en juistheid van de betaling van de uitkering en tevreden zijn over de klantvriendelijkheid van medewerkers van het UWV. (CHECK: Kan UWV ook cijfers leveren?)
- De SVB: De dienstverlening binnen het SV domein (AOW, AKW, Anw, AIO) wordt over het algemeen goed beoordeeld: in 2018 scoorde de SVB gemiddeld een 8,0 voor de algemene dienstverlening (streefcijfer 2018=8). In 2014 en 2016 was het rapportcijfer voor de dienstverlening een 7,7.[10] De waardering voor de afzonderlijke kanalen en processen loopt uiteen van een 7,2 tot een 8,4. Bij een algemene klanttevredenheidsmeting in 2018 scoorde de dienstverlening PGB een 7,6. De waardering voor de afzonderlijke kanalen en processen loopt uiteen van een 7,2 tot een 7,9. Voor de PGB klant zijn deskundigheid van de medewerker (bij telefonisch contact) + gemak en snelheid van het administratieproces de belangrijkste voorwaarden. Hier wordt nog niet altijd aan voldaan.
- DUO: De klanttevredenheid van particulieren voor de traditionele (bemenste) kanalen telefonie, balie, e-mail en chat was in 2019 (tm augustus) gemiddeld een 7,6 en voor de digitale kanalen gemiddeld een 6,7.

Regelmatig horen medewerkers van Nederlandse uitvoeringsorganisaties van hun buitenlandse collega's terug dat de dienstverlening van 'hun' organisatie een voorbeeld is voor andere landen. (**VRAAG**: Kent de projectgroep ook internationaal vergelijkende rapporten over de dienstverlening in het algemeen – dus niet alleen gedigitaliseerd).

Dit beeld wordt, in elk geval voor wat betreft de gedigitaliseerde overheidsdienstverlening, bevestigd in Europees-vergelijkend onderzoek. 'The Netherlands is one of the countries with better overall performances in terms of eGovernment maturity: it is one of the best European countries in both the widespread of online services (Penetration) and the digitisation level of back- and front-office (Digitisation).'[11] Na Finland en Estland is Nederland presteert Nederland in 2019 het hoogst op digitalisering van de overheid.[12]

---

[8] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 7.

[9] Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 5. Mensen geven hun relatie met de overheid gemiddeld een zes (22% geeft daadwerkelijk een 6, 31% geeft een 5 of lager, 27% geeft een 7, 15% geeft een 8 of hoger).

[10] De stijging van het rapportcijfer van een 7,7 naar een 8 kan deels verklaard worden doordat het proces van afhandeling van ongenoegen of onvrede en het proces van afhandeling van bezwaar in 2018 geen onderdeel meer waren van het periodiek KTO maar separaat zijn onderzocht. Ter vergelijk: waren deze groepen in 2016 ook uitgesloten van de steekproef dan was het rapportcijfer in 2016 op een 7,8 of 7,9 uitgekomen.

[11] European Commission, eGovernment Benchmark 2019, p. 75.

[12] https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={"indicator":"desi_5_dps","breakdown-group":"desi_5_dps","unit-measure":"pc_desi_5_dps","time-period":"2019"}

2.2 Toenemende verwachtingen van de digitale dienstverlening

2.2.1 Wensen burgers tot verdere digitalisering dienstverlening

Nederlanders beschikken over veel vaardigheden in het gebruik van ICT. Samen met Luxemburg, Denemarken en Finland behoort Nederland tot de EU-landen met het grootste aandeel inwoners met veel vaardigheden (69%).[13] Voor veel burgers is digitalisering van de overheidsdienstverlening dus een positieve ontwikkeling. Contact opnemen met de overheid en informatie uitwisselen gaat in veel gevallen sneller en makkelijker.[14] 'Circa zes op de tien burgers en ondernemers vinden het handig om overheidspost digitaal te ontvangen en zijn positief over digitale overheidsdienstverlening.'[15]

Dat Nederland in Europees verband al ver is met een gedigitaliseerde overheid ligt in lijn met de digitaal-vaardige Nederlandse bevolking. Deze digitaal vaardige bevolking verwacht een overheid die hen steeds meer digitaal ondersteunt. De sterk toegenomen mogelijkheden van online dienstverlening door bedrijven, zoals de services die bol.com, Picnic en Tikkie verlenen verwachtingen gecreëerd voor de (online) dienstverlening door uitvoeringsorganisaties individueel en tussen uitvoeringsorganisaties.

De vooraf ingevulde aangifte van de Belastingdienst is een mooi voorbeeld van een digitalisering die voor veel gemak heeft gezorgd en die burgers als zeer positief ervaren.[16]

In het online aangifteprogramma en in de aangifte app van de Belastingdienst zijn de gegevens die de Belastingdienst al weet vooringevuld. Het gaat dan om gegevens als inkomens, banktegoeden, lijfrentes, WOZ-waarde en hypotheekgegevens. Ieder jaar worden er meer gegevens vooringevuld.

In de toekomst verwacht bijna de helft (47%) van de burgers dat het contact tussen hen en de overheid alleen nog maar digitaal gaat.[17] Ruim 6 op de 10 burgers ziet ook liever dat overheidsorganisaties zoveel mogelijk gegevens met elkaar uitwisselen als men daardoor minder vaak gegevens hoeft in te vullen. Burgers hebben behoefte aan eenmalige gegevens uitvraag. Burgers (6 op de 10) vinden het vervelend als zij bij het doorverwijzen naar een andere organisatie, opnieuw dezelfde informatie moeten delen.[18]
Uit de Klantgerichtheidsmonitor 2019 van UWV blijkt eveneens dat burgers en werkgevers aangeven dat UWV volledige digitale dienstverlening moet faciliteren en consequente digitale dienstverlening moet leveren.

Voorbeeld Belastingdienst: Burgers zien vooral uit naar Apps die ondersteunen met informatie (fiscale regels, notificatie en wijzigingen voor Toeslagen). Voor de aangifte zien ze het nut van een app alleen als het doen van aangifte veel simpeler wordt. Omdat aangifte doen een serieuze zaak is met financiële consequenties, doen burgers dat liefst op een laptop of pc zodat ze het overzicht op een groot scherm hebben. Op de website zien burgers graag meer mogelijkheden om fiscale regels toe te passen op hun eigen situatie. Zoals rekentools waarin ze hun eigen situatie kunnen invullen en de gevolgen daarvan kunnen zien. Ook zien burgers graag track&trace van de aangifte, e-mailverkeer en chat met de Belastingdienst en betalen via Ideal.

Bij de vraag in hoeverre de uitvoeringsorganisaties tegemoet kunnen komen aan de wensen van burgers spelen twee 'problemen'.

2.2.2 Kunnen de uitvoeringsorganisaties de gewenste verdere digitalisering doorvoeren?

Verwachtingsmanagement richting burgers over de mogelijkheden tot verdere digitalisering is belangrijk.

---

[13] Math Akkermans (CBS), 'ICT-vaardigheden van Nederlanders', 2016, p. 3 en 12.

[14] Nationale Ombudsman, 'Iedereen moet kunnen meedoen; jaarverslag 2018', p. 22.

[15] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 9.

[16] 90-95% van de burgers en ondernemers is neutraal t/m zeer positief over de vooringevulde aangifte en 70-80% is het (zeer) eens met de stelling dat de vooringevulde aangifte voor meer gemak zorgt. Minder dan 10% is het daarmee (zeer) oneens.

[17] Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 6.

[18] Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 6, 32 en 35.

Anders dan het bedrijfsleven heeft de overheid andere drijfveren dan winst. De overheid hoeft niet voorop te lopen in de digitalisering en zal eerst willen afwachten of een nieuw ICT-middel bewezen effectief is.
Daar komt bij dat de overheid iedere burger moet bedienen en dus niet zomaar kan besluiten de verzending per post af te schaffen. Dit kan complicerend werken voor de mate van efficiëntie van een uitvoeringsorganisatie waar dan ook een belangenafweging in moet worden gemaakt. Niet alles kan altijd meteen.[19]
Daarnaast laat de staat van de ICT van de uitvoeringsorganisaties radicalere verdere digitalisering niet toe. Dit onderwerp komt terug in de analyse bij het project 2 'uitvoering'.

2.2.3 Datadilemma's: het makkelijker maken voor burgers en privacy

Het realiseren van digitale ambities roepen dilemma's op. Zo willen burgers zo goed mogelijk bediend worden en anderzijds hebben zij recht op privacy. Hoe staan burgers tegenover de uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten en hoe wegen zij het gemak dat dit hen biedt af tegen de bescherming van hun privacy? In het onderzoek 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening' komt naar voren dat een meerderheid van 63% liever wil dat overheidsorganisaties zoveel mogelijk gegevens met elkaar uitwisselen als men daardoor minder vaak gegevens hoeft in te vullen. 30% van de burgers wil dat overheidsorganisaties dit zo min mogelijk doen, ook al moeten zij dan hun gegevens steeds opnieuw invullen. In lijn hiermee vindt 64% het vervelend om meerdere keren bij dezelfde organisatie of bij een andere organisatie in de keten (60%) dezelfde gegevens te moeten opgeven. Men vindt het belangrijk te kunnen inzien welke gegevens de overheid over hen heeft en welke organisaties toegang hebben tot hun gegevens (beide 88%).[20]

Onderscheid kan gemaakt worden tussen onnodige gegevensuitvraag en gegevensuitvraag die (opnieuw) nodig is, doordat privacywetgeving hergebruik of uitwisseling van gegevens voor andere doelen niet toestaat. Onnodige gegevensuitvraag omdat de informatie al beschikbaar is en gebruikt mag worden of juist omdat de gegevens niet nodig zijn maar niettemin worden uitgevraagd, moet en kan zoveel mogelijk voorkomen worden. Aan de andere kant begrenzen de AVG en specifieke privacy-wetgeving de mogelijkheid om gegevens te hergebruiken of uit te wisselen.

Verdiepingsonderwerp voor fase 1b.

2.3 'Inzoomend' op de groep ontevredenheid burgers...

Het deel van de burgers dat echt ontevreden is, is zeer beperkt.

- SVB: 1.7% van de klanten binnen het SV domein geven in het periodiek klanttevredenheidsonderzoek een onvoldoende (≤5) voor de algemene dienstverlening. Een derde van deze groep is ontevreden over de hoogte van de uitkering. 3% van de klanten in het klanttevredenheidsonderzoek geeft aan (ooit) een zeer negatieve ervaring te hebben gehad met de dienstverlening van de SVB. Bij PGB geeft 7% van de klanten een onvoldoende voor de de algemene dienstverlening.
- Rond de 20% van de burgers geeft de Belastingdienst een onvoldoende.

Omdat de vier uitvoeringsorganisaties grote groepen van de bevolking bedienen gaat het echter de facto over vele burgers.

De uitvoeringsorganisaties noemen de volgende redenen voor ontevredenheid bij burgers:

- SVB: Binnen het SV domein worden bij negatieve ervaringen de wantrouwende 'tone of voice' in communicatie, traagheid, bureaucratie, lang wachten op beschikking en controles genoemd. Bij PGB benoemt onvoldoende klantvriendelijkheid, service, traagheid, fouten en bureaucratie.
- Belastingdienst: De complexiteit van het belastingstelsel en de veranderingen van deze regels maakt burgers onzeker. Burgers ervaren te weinig maatwerk en mogelijkheden tot persoonlijke oplossingen. De burger voelt afstand tot de Belastingdienst omdat er weinig contact is. Naar de mening van de burger maakt de Belastingdienst te veel fouten en die worden vaak maar moeizaam hersteld. De

[19] Zie paragraaf 2.8.

[20] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 9.

Belastingtelefoon wordt als behulpzaam gezien, maar heeft niet altijd de oplossing of het mandaat voor de oplossing voorhanden. Het ontbreekt soms aan empathisch vermogen. Een aantal burgers kan niet goed meekomen. Burgers verwachten empathie, begrip voor hun situatie en maatwerkoplossingen.

- UWV: Uit de Klantgerichtheidsmonitor 2019 blijkt dat zowel burgers als bedrijven behoefte hebben aan integrale dienstverlening vanuit het UWV. Bij 'gladde' gevallen is de dienstverlening goed, maar wijkt de situatie van de klant af en zijn er meerdere divisies bij betrokken, dan mist de klant persoonlijke dienstverlening, maatwerk en eenduidigheid van de informatie. Ook geven burgers en bedrijven dat UWV (nog) niet vanuit een "1-loketgedachte" opereert. Klanten willen hun verhaal één keer kunnen doen, waarbij ze éénmalig hun situatie doorgeven en dat dit vanzelf bij de juiste afdelingen/divisies van het UWV terechtkomt. Verder blijft UWV achter bij de ontwikkeling van digitale dienstverlening, terwijl met name de zakelijke klanten van UWV voor het merendeel digitaal met UWV willen communiceren. Tegelijkertijd zal UWV ook de minder digivaardigen moeten bedienen met adequate dienstverlening.

Verdiepingsvraag voor fase 1b: Is er ook onderzoek dat aangeeft waarover burgers specifiek ontevreden zijn? Mee te nemen in een gesprek met medewerkers van de ombudsman?

In de navolgende paragrafen zullen we ingaan op aspecten die leiden tot ontevreden bij burgers.

2.4 Complexe diensten leiden tot onzekerheid en onduidelijkheid bij burgers

2.4.1 Gebrek aan bevestiging vanuit de uitvoeringsorganisaties

Veel burgers geven aan een gevoel van onzekerheid te ervaren wanneer ze zaken moeten regelen met de overheid, of dat nou digitaal is of niet en of ze zichzelf digitaal vaardig achten of niet. Burgers twijfelen of ze het wel goed hebben begrepen en ze de juiste handelingen hebben verricht. Ook weten ze niet wanneer het regelwerk 'af' is. Burgers willen om hulp kunnen vragen wanneer het regelwerk (de 'dient') wordt ervaren als complex, risicovol (belangrijk) of als het om veel geld gaat.[21] Gebrek aan bevestiging vanuit de organisaties dat burgers het goed hebben gedaan, houdt die onzekerheid in stand.

2.4.2 Grote onzekerheid bij burgers door schattingen/beweringen en veranderingen in regelgeving

De onzekerheid van burgers is het grootst als het gaat om aanvragen voor inkomensondersteuning op basis van schattingen (toeslagen), zoals kinderopvangtoeslag, huurtoeslag en persoonsgebonden budget. Dit geeft grote onzekerheid over het later weer (onverwacht) terugbetalen van reeds ontvangen vergoedingen en maakt burgers angstig.
Te meer omdat het toeslagensysteem (de 'dienst') complex is. Zo is voor de kinderopvang zowel het berekenen van het inkomen als het berekenen van het aantal uren kinderopvang moeilijk, zeker wanneer sprake is van burgers die als ZZP-er onregelmatig werken.
Fiscale regels die frequent veranderen (bijvoorbeeld voor hypotheken en fiscale bijtelling leasauto's) versterken de onzekerheid bij burgers. Ook burgers met relatief veel kennis kunnen hierin vastlopen. Daardoor worden zij onzeker over hun toekomst.

2.4.3 Onbegrijpelijk lange tijd voor burgers tussen aanvragen en uitbetalen

Uitvoeringsorganisaties werken op hun beurt steeds in een spanningsveld tussen snelheid van uitkeren, zorgvuldigheid en noodzaak tot handhaven achteraf. Klanten van het UWV geven bijvoorbeeld aan dat zij begrip hebben voor de controle van de rechtmatigheid van de uitkering, maar tegelijkertijd het gevoel hebben gewantrouwd te worden. Als er een lange tijd zit tussen aanvraag en uitkering leidt tot gevoelens van onzekerheid. Bij digitale aanvragen waar de uitkomst bij het verzenden reeds bekend is (zoals vooringevulde aangifte) leidt een lange tijd tussen aanleveren en uitbetalen tot onbegrip.

2.4.4 Gebrek aan eenduidige informatie bij complexe(re) situaties

Burgers kunnen ook met een complex(re) vraag of situatie zitten. Bij dit soort zaken en vragen, zo geven Belastingdienst en UWV aan, ervaren burgers dat deze organisaties niet altijd consistente antwoorden geven.

[21] Mireille van Twuijver, 'Wanneer willen mensen persoonlijk contact met de overheid?', Programma Mens Centraal, februari en maart 2019.

2.5 Gebrek aan een gemeenschappelijke ingang tot de overheid per gebeurtenis

Tjeenk Willink gaf in zijn eindverslag als informateur al aan: 'Individuele burgers [...] hebben moeite gehoor te krijgen voor problemen die één loket overstijgen.'[22] Levensgebeurtenissen als scheiding, overlijden en baanverlies overstijgen één loket. De WRR raadt aan de mentale belasting bij dit soort levensgebeurtenissen zoveel mogelijk te reduceren. 'Het is juist in dit soort omstandigheden dat burgers die onder gewone omstandigheden redzaam zijn, het overzicht verliezen en daardoor beslissingen uitstellen of verkeerde keuzes maken, waardoor ze in de problemen komen. Reductie van de belasting, door vereenvoudiging van de regels of door gerichte ondersteuning, kan dan bijdragen aan de redzaamheid van burgers.'[23] Een discrepantie bestaat tussen wat van burgers verwacht wordt en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De WRR stelt daarom voor dat expliciet getoetst wordt of de inrichting van regelgeving ook rekening houdt met dit 'doenvermogen' van burgers.

Bij een (levens)gebeurtenis missen burgers een gemeenschappelijke ingang en zelfde vorm van informatie uitvraag en bejegening bij de overheid. Een zeer ruimte meerderheid van de burgers (rond de 90%) wil alles rond een gebeurtenis op één plek kunnen regelen en alle berichten en gegevens rond die gebeurtenis op één plek kunnen inzien.[24] Ook uit onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman komt naar voren dat het bieden van één loket een belangrijk verbeterpunt is.[25]

Verdiepingsonderwerp fase 1b. Onder meer: Wat willen burgers georganiseerd hebben rondom een levensgebeurtenis (in hoeverre integraal) en waarom komt dit (onvoldoende) van de grond?

2.6 Deel burgers komt niet mee in complexere samenleving

2.6.1 Burgers die niet beschikken over hulpbronnen

Met het overgrote deel van de Nederlandse bevolking gaat het goed; Nederland behoort tot één van de meest gelukkige landen van de wereld. Maar het SCP-rapport 'de Sociale Staat van Nederland 2019' laat ook zien dat in Nederland grote verschillen bestaan al naar gelang inkomen en opleiding. Mensen met een hoog inkomen of een hogere opleiding hebben een betere leefsituatie dan mensen met een laag inkomen of een lagere opleiding. Ook hebben jongere leeftijdsgroepen gemiddeld een betere leefsituatie dan oudere. Met ongeveer 3% van de bevolking gaat het zeer slecht; zij hebben weinig hulpbronnen tot hun beschikking, missen het gevoel de regie te hebben over hun leven, zijn ontevreden over de samenleving en pessimistisch. Deze groep lijkt op wat in een eerdere SCP-studie is aangeduid met het 'precariaat: een groep die niet beschikt over hulpbronnen, zelf geen middelen of vaardigheden heeft om dat te veranderen, mist het gevoel van regie over hun leven en die zich soms afkeert van de samenleving. Dit terwijl de complex worden de samenleving juist meer vaardigheden, zelfredzaamheid en eigen regie van mensen vergt.[26]

Omdat hoger- en lageropgeleiden relatief gescheiden van elkaar leven, treden zij minder vaak met elkaar in contact.[27] Hulp om de wegen te vinden in deze complexe samenleving zal dus minder vaak gevonden kunnen worden door contact met een hoger opgeleide en digitaal vaardige medemens.

2.6.2 De minder digitaal-vaardigen

Hoewel de ICT-vaardigheden van Nederlanders hoog zijn, is er ook een groep die weinig tot geen ICT-vaardigheden heeft (respectievelijk 21 en 1%).[28] In 2016 vonden rond de 2,5 miljoen Nederlanders het moeilijk om te werken met digitale apparaten, zoals een computer, smartphone of tablet. 1,2 miljoen Nederlanders hebben nog nooit internet gebruikt.[29] Rond 17% van de burgers is onredzaam. 7% van de burgers geeft aan het doen van belastingaangifte moeilijk te vinden (is dit alleen online?). Een complicerende factor is dat een deel van deze mensen ook de

[22] Herman Tjeenk Willink, 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid, bijlage bij eindverslag informateur', p. 1.
[23] Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen', 2017, p. 9 en 14.
[24] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 7.
[25] Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 13.
[26] Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De Sociale Staat van Nederland 2019', p. 348 en 356-357.
[27] Beate Volker, Iris Andriessen en Hanneke Posthumus 'Gesloten werelden? Sociale contacten tussen lager- en hogeropgeleiden', artikel in 'Gescheiden werelden' (SCP en WRR) 2014, p. 228.
[28] Math Akkermans (CBS), 'ICT-vaardigheden van Nederlanders', 2016, p. 3 en 12.
[29] Algemene Rekenkamer, Aanpak van Laaggeletterdheid, 2016, p.

(Nederlandse) taal niet voldoende beheersen om de geleverde digitale dienstverlening te kunne benutten.
Dit leidt ertoe dat een groep burgers die vóór deze digitalisering in staat waren met de overheid te communiceren dit nu niet meer kunnen. Daarmee is een nieuwe groep burgers ontstaan die aangewezen is op hulp. De eerdergenoemde inzichten over het 'doenvermogen' en de mate van zelfredzaamheid van burgers moeten worden meegewogen in wat van burgers verwacht mag worden in hun digitale communicatie met de overheid.[30]
Deze groep is niet digitaal vaardig of wil geen gebruik maken van digitale middelen. Daardoor kunnen zij niet of moeilijker terecht bij de overheid. De overheid moet er voor zorgen dat iedereen kan blijven meedoen.[31] Voor deze groep is meer ondersteuning en maatwerk nodig. Het kabinet heeft daarom op 12 december 2018 plannen gepresenteerd om de 'digitale inclusie' te verbeteren. Doelen van dit plan zijn onder meer digitale diensten voor iedereen makkelijker maken en mensen helpen om met digitalisering om te gaan. Ook de organisaties zijn bezig met het beter toegankelijk maken van de dienstverlening aan minder vaardige burgers en bedrijven.

UWV: De verbetering van de digitale toegankelijkheid wordt gerealiseerd door de versterking van 'toegankelijkheid by design'. Wat betekent dit? Ook wordt gewerkt aan het inrichten van een klantpanel met representatieve vertegenwoordiging uit de doelgroep en worden op basis van die input passende alternatieven ontwikkeld.
DUO: Minder vaardige burgers worden kunnen terecht op de servicekantoren via het face to face contact. Deels maken burgers hiervoor zelf afspraken, maar zij worden ook doorverwezen vanuit een eerder contact aan de telefoon, via de mail of op de chat. Op het kantoor is er veelal meer tijd en daarnaast kunnen bijvoorbeeld in te vullen formulieren en bewijsstukken ter plekke worden doorgenomen. Ook kunnen medewerkers zowel op de site als ook in SFS (het systeem) meekijken met de klant. Oftewel: ze zien wat de klant doet en waar hij in onze systemen 'zit'. Op basis daarvan kunnen zij de klant aan de hand nemen.
Belastingdienst: De Belastingdienst ondersteunt mensen die minder goed in staat zijn om hun belasting- of toeslagzaken zelf te regelen of zichzelf niet digitaal kunnen redden onder andere door het blijven faciliteren van papieren aangiften. Ook is er hulp bij het invullen van de aangifte bij belastingkantoren. Er wordt samengewerkt met maatschappelijke organisaties die mensen ondersteunen bij belasting- en toeslagzaken, zoals vakbonden, ouderenbonden en sociaal raadslieden.
SVB: Burgers kunnen op afspraak terecht in de winkels op een van 10 vestigingskantoren van de SVB. Als klanten zonder afspraak binnenlopen worden deze overigens niet rücksichtslos weggestuurd. Daarnaast werkt de SVB in pilotvorm samen met gemeenten, DUO en BD om klanten persoonlijk te woord te staan en hulp op maat te bieden. Klanten kunnen ook telefonisch contact opnemen en krijgen dan direct contact met een serviceteammedewerker die hun dossier behandelt (geen back office/front office onderscheid). Alle digitale diensten en communicatievormen van de SVB hebben een niet-digitaal alternatief.

2.6.3 Burgers die geen digitale inlog mogelijkheden hebben

De uitvoeringsorganisaties hebben te maken met personen die geen BSN hebben, in het buitenland wonen en daardoor niet de beschikking hebben over DigiD. Zo geeft DUO aan dat van de circa 11 miljoen (ex)klanten circa 0.5 miljoen geen BSN nummer hebben.
Ook zijn er burgers die niet over de juiste telefoon beschikken voor twee-factor-authenticatie van DigiD.

In 2020 is de SVB verplicht de twee-factor-authenticatie van DigiD in te voeren en de vrees is dat dit zal leiden tot een afname van het aantal klanten dat gebruik maakt van DigiD. Vooral de wat oudere generatie heeft vaak geen voor twee-factor geschikte telefoon. Omdat we weten dat niet iedere burger dit zelf zal kunnen regelen en dus vaak ondersteuning door derden nodig is, is het essentieel dat we zo snel mogelijk DigiD Machtigen gaan inzetten.

2.7 Persoonlijke dienstverlening op maatwerk

In bovenstaande paragrafen is aan aantal groepen burgers benoemd: de burgers die complexe(re) vragen hebben, burgers met een beperkt 'doenvermogen', bijvoorbeeld als gevolg van een levensgebeurtenis, burgers die niet beschikken over hulpbronnen en minder digitaal vaardige burgers. Deze groepen burgers kunnen uitvoeringsorganisaties niet of nauwelijks via de gestandaardiseerde (gedigitaliseerde) dienstverlening helpen. Zij hebben behoefte aan persoonlijke dienstverlening en verwachten daarin empathie, begrip en maatwerkoplossingen.

In welke situaties precies behoefte is aan persoonlijk contact is niet te generaliseren.

[30] Raad van State, Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, 2018, Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557, p. 16 en 17.
[31] Nationale Ombudsman, 'Iedereen moet kunnen meedoen; jaarverslag 2018', p. 22.

Wel komt in het onderzoek naar voren dat mensen om hulp willen kunnen vragen wanneer het regelwerk wordt ervaren als complex, risicovol of als het om veel geld gaat. Dit zijn de situaties wanneer men bang is om fouten te maken. Mensen hebben behoefte aan een bevestiging wanneer ze zoiets regelen. Sommige mensen zoeken dat contact in hun persoonlijke kring, anderen hebben behoefte aan persoonlijk contact met de overheidsorganisatie in kwestie. Indien er in deze gevallen geen contactmogelijkheid is met een overheidsorganisatie ervaren mensen het regelwerk als stressvol.[32]
Mede als gevolg van bezuinigingen en digitalisering (waardoor de fysieke klantcontacten ook zijn verminderd) zijn de afgelopen jaren veel fysieke locaties gesloten.

- UWV: Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) heeft in 2009-2010 dertig van de 127 vestigingen gesloten. Na de fusie van het CWI en UWV in januari 2009 heeft het kabinet een taakstelling van 500 miljoen opgelegd aan de gefuseerde UWV-organisatie. Hierdoor is de nadruk gelegd op digitale dienstverlening als middel om te bezuinigen.
- DUO: Het aantal fysieke locaties is de afgelopen jaren afgenomen 24 tot 6.
  Daarnaast zijn er nieuwe samenwerkingsverbanden ingericht zoals GDL, Gemeenschappelijke Dienstverlening op Locatie. Een samenwerking tussen gemeenten, CAK, DUO, SVB, Juridisch loket en UWV (zie ook: https://www.vngrealisatie.nl/producten/gezamenlijke-dienstverlening-op-locatie-van-de-gemeente).
- Belastingdienst: Burgers en bedrijven kunnen bij de kantoren van de Belastingdienst terecht voor hulp. Daarvoor moeten ze een afspraak maken via de Belastingtelefoon. In het gesprek met de Belastingtelefoon wordt nagegaan of het probleem ook via de Belastingtelefoon opgelost kan worden. Het aantal servicekantoren is de afgelopen jaren kleiner geworden.

Ondanks de digitalisering zal de behoefte aan persoonlijke dienstverlening dus blijven bestaan. Dit komt ook terug in het onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman over de relatie burger en overheid in 2030: 'Hoewel de helft van de burgers denkt dat de overheid in de toekomst alleen nog maar digitaal zal communiceren, hecht toch ook een meerderheid van de burgers veel waarde aan de fysieke locaties (met ruime openingstijden!) waar men zaken met de overheid kan inzien en regelen.'[33]

De vraag is echter welke burgers bij de kantoren langs (moeten) komen.

Momenteel werkt DUO aan een nieuwe visie op de inzet van kantoren. De hoofdvraag die daarbij beantwoord moet worden: hoe krijgen we de klant op het juiste kanaal? "Vroeger" kwamen er heel veel gemaksklanten op bezoek ('Lekker makkelijk zo'n kantoor om de hoek'). Mede in het kader van taakstellingen, is er voor gekozen om op minder plekken te gaan zitten. Samen met invoering van een afsprakensysteem, is toen erg gestuurd op het alleen ontvangen van klanten die daadwerkelijk (fysieke) hulp nodig hebben. De introductie van de inzet van stadskantoren heeft een link met het Kloosterhoeveberaad waar de wens is geuit om meer als overheidsorganisaties "onder één dak" samen te werken.

Verdiepingsonderwerp fase 1b. Persoonlijke dienstverlening op maat: Uitwerken rol front-offices (bejegening, mogelijkheid om een complexe vraag tijdig door te zetten), mogelijkheden voor maatwerkoplossingen.

2.8 Uiteenlopende behoeften burgers vraagt om differentiatie in dienstverlening

'Circa zes op de tien burgers en ondernemers vinden het handig om overheidspost digitaal te ontvangen en zijn positief over digitale overheidsdienstverlening. Tegelijkertijd vindt circa een kwart dat de digitalisering te snel gaat en dat de overheid onvoldoende doet om mensen te helpen met het gebruik van digitale diensten. 15% van de burgers en 14% van de ondernemers geeft aan zelf moeite te hebben met het bijhouden van digitale ontwikkelingen.'[34]

De toenemende verwachtingen van digitalisering van een deel van de burgers enerzijds versus het niet digitaal vaardig zijn van een deel van de burgers anderzijds, heeft effecten op het dienstverleningsaanbod van de organisaties. Waar vroeger post, telefoon en persoonlijk contact de communicatiemiddelen waren zijn daar nu mail, websites, what's app, apps bijgekomen. Zij moeten op meerdere soorten dienstverlening tegelijk inzetten. Dit kan complicerend werken en heeft effecten op de efficiëntie van een uitvoeringsorganisatie, waar dan ook een

[32] Programma Mens Centraal, 'Wanneer willen mensen persoonlijk contact met de overheid', februari/maart 2019.
[33] Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 14.
[34] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 9.

belangenafweging in moet worden gemaakt. Dit zorgt er ook voor dat 'niet alle pijlen' gericht kunnen worden op vernieuwing van de ICT.

CONCEPT: LESSEN UIT INCIDENTEN EN SUCCESSEN

Deze analyse is opgesteld door ABDTOPconsult. In verband met het tijdig versturen van de stukken naar de concernstaf is deze versie nog niet tegen gelezen en gecontroleerd.

De relatie tussen politiek en de uitvoering

1. *De uitvoering wordt door de politiek niet tijdig meegenomen bij de vorming van wet en regelgeving. De haalbaarheid van nieuwe initiatieven blijft hierdoor in de politieke discussie vaak onderbelicht. Uitvoeringstoetsen worden onvoldoende meegenomen in de besluitvorming. De uitvoerbaarheid legt het hiermee af tegenover het zo spoedig mogelijk realiseren van de politiek wens. Dit stelt uitvoeringsorganisaties voor een lastige opgave. Vaak niet zonder risico's voor de dienstverlening richting burgers, bedrijven en instellingen. Soms staan dienstverlening en handhaving door politieke wensen op gespannen voet. De uitvoering blijkt niet altijd voldoende in staat om zich kritisch op te stellen tegenover de politiek. Het effect van een 'dienstbare' cultuur moet daarbij niet worden onderschat. Echter wordt de uitvoering, daar waar zij risico's aankaart, ook nog niet altijd serieus genomen. Niet alleen door de politiek, maar ook door opdrachtgever en eigenaar.*

2. De casus van de belastingdienst rondom de fraude door Bulgaren (C1), laat zien hoe er spanning kan optreden tussen dienstverlening en fraudebestrijding als in het ontwerp van wetgeving daar onvoldoende rekenschap van wordt gegeven. Daarmee ontstaan in de praktijk van de uitvoering risico's die na het incident hebben geleid tot reparatie. Het is aan te nemen dat een zorgvuldige politieke weging vooraf dit had kunnen voorkomen.

3. Bij de invoering van de trekkingsrechten PGB was er 'wensdenken' bij SVB, de opdrachtgever en de politiek. Er waren diverse signalen dat de invoering niet vlekkeloos zou kunnen verlopen en er was een korte tijd tussen afronding wetgevingstraject en inwerkingtreding. Goed werkende instrumenten als de uitvoeringstoets zijn in de voorbereiding onvoldoende gebruikt en benut (C2). De ervaring met de invoering van de Wet Woonlandbeginsel door de SVB laat het belang zien dat uitvoeringsorganisaties de ruimte moeten krijgen en nemen om indien nodig dwingender en zo onafhankelijk mogelijk advies te kunnen uitbrengen (C3).

4. De politieke wens in de Fraudewet was het handhavingsinstrumentarium van UWV, SVB en Inspectie SZW te versterken. De preventieve werking van boetes werd versterkt door een aantal overtredingen direct beboetbaar te maken, de initiële boetes te verhogen met 100% en een systeem in te voeren van verhoging van de boetehoogte bij herhaling van de overtreding. De boetehoogte voor de overtreding inlichtingenplicht verhoogde van 10% van het benadeelde bedrag naar 100% van het benadeelde bedrag. Reeds voor de invoering van de Fraudewet 2013 werd door UWV gewaarschuwd voor de disproportionaliteit tussen de overtreding en de opgelegde boete en de handhaafbaarheid voor de rechter. Het politieke klimaat was in die periode gericht op repressie en afschrikken. De rechter vond de wet disproportioneel in verhouding tot de ernst van de overtreding. Hij vond bovendien een persoonlijke afweging nodig waarmee de mate van verwijtbaarheid werd betrokken (meer discretionaire ruimte voor de boeteoplegger). Bij de reparatiewet werd bovendien het geven van een waarschuwing bij de eerste overtreding verplicht, waardoor pas bij de tweede overtreding een boete kan worden opgelegd. Bij SVB werd door de rechter ook een aantal correcties op het nieuwe boete-instrumentarium doorgevoerd. De jurisprudentie en reparatiewet betekende extra werk voor de uitvoeringsorganisaties omdat boetebeschikkingen moesten worden herzien. Les is bij het boete-instrumentarium de proportionaliteit zwaarder mee te laten wegen. Les was hier ook om spoedwetgeving en versnelling van wetstrajecten te vermijden omdat het te vaak leidt tot reparatie-acties nadien (C4, C5). Ook bij de WW-fraude bij het UWV is dit te zien (C12).

De relatie tussen opdrachtgever, eigenaar en de uitvoering

5. *De samenwerking binnen de driehoek van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar blijft in ontwikkeling, maar functioneert nog niet altijd zoals bedoeld Sturingsmodellen zijn naar aanleiding van incidenten aangescherpt. Beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties weten elkaar vaker en tijdiger te vinden. Opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar pakken echter nog niet altijd hun verantwoordelijkheid. Vaak niet zonder risico's voor de dienstverlening richting de burgers, bedrijven en instellingen. Dienstverlening en capaciteit staan op gespannen voet. Daar waar opdrachtgever en eigenaar de dienstverlening moeten waarborgen mist een integrale benadering. De opeenstapeling van taakstellingen en vaak afgeschaalde capaciteit worden niet als geheel bezien. Echter worden kwaliteitseisen aan de dienstverlening niet bijgesteld. Sturing vindt eerder plaats op de uitkomst, dan op de impact van het resultaat.*

CONCEPT

6. Er is een grote politieke ambitie op het terrein van de sociale zekerheid. Voor een succesvolle implementatie van wet- en regelgeving (bij het UWV ging het om jaarlijks ¼ van het totale veranderbudget) is een structureel gesprek tussen SZW en UWV noodzakelijk (C7). Er is ruimte is nodig voor vernieuwing en investering in continuïteit. Daarbij moet gekeken worden naar de balans tussen taken en middelen waarbij een afweging wordt gemaakt of de uitvoeringsorganisatie niet onevenredig wordt belast. Bij wisselende politieke ambities is een productieve bestuurlijke dialoog en een zakelijke aansturing nodig (C8). De gevolgen voor de burger door een gebrek aan een integrale benadering komen naar voren bij de bezuinigen op de belastingtelefoon. Door te werken met uitzendkrachten werd de bereikbaarheid van de BLD minder wat leidde tot lange wachttijden, verminderde bereikbaarheid en frustratie bij bellers (C9). Een dergelijke situatie waar er sprake is geweest van een verminderd dienstverleningsniveau door een tekort aan capaciteit heeft zich tevens voorgedaan bij DUO (C10). In de relatie tussen DUO en OCW is echter ook een positieve ontwikkeling te zien. Hiervan is de samenwerking tussen het departement en DUO bij de eenmalige bekostiging van lerarensalarissen een sterk voorbeeld. Deze casus laat zien dat elkaar tijdig te betrekken, snel en zorgvuldig uitvoering kan worden gegeven aan gezamenlijke uitdagingen (C11).

De relatie tussen bedrijfsvoering en dienstverlening

7. *De wijze waarop uitvoeringsorganisaties vormgeven aan hun taakstellingen, zowel onzichtbaar als zichtbaar, werken per definitie door in de dienstverlening aan de burger. Door gebruik te maken van zowel intern beschikbare als externe expertise, hebben organisaties hun werkprocessen aangepast ten behoeve van de dienstverlening. Continue leren van binnen en buiten en het investeren in de ontwikkeling van medewerkers loont voor de afnemer. De ruimte hiervoor is echter beperkt. Zowel nieuwe als wijzigende taakstellingen zetten druk op de beschikbare capaciteit. Op het gebied van ketensamenwerking laat de uitvoering soms nog steken vallen en zoekt zij nog onvoldoende aansluiting. Daar waar uitvoeringsorganisaties proactief ketenpartners op te zoeken aan de achterkant van de bedrijfsvoering, maakt zij echter grote slagen richting de burger. Ook het creëren van meer discretionaire ruimte voor eerstelijnsmedewerkers kan de dienstverlening richting burgers (en bedrijven) ten goede komen. Met behulp van ICT-middelen heeft de uitvoering tevens grote slagen kunnen maken in de dienstverlening richting de burger. Hierbij wordt echter wel steeds vaker het spanningsveld tussen digitale dienstverlening en privacy-wetgeving tastbaar. Vooral daar waar het maatwerk aan de 'achterkant' van de dienstverlening betreft. Daarnaast moet in het directe contact met de burger (aan de voorkant) geen sprake zijn van alleen 'digitaal, tenzij' dienstverleningsconcepten. De burger heeft behoefte aan dienstverlening via verschillende kanalen.*

8. Uitvoeringsorganisaties functioneren over het algemeen goed. De AR (2016) heeft over het UWV geconcludeerd dat de snelheid waarmee het UWV overgaat tot betaling is toegenomen, de rechtmatigheid is verder gestegen en de kanttevredenheid op een goed niveau is gebleken. In tijden van werkloosheid en bezuinigingen geen geringe prestatie, de dienstverlening tijdens de economische crisis bleef op niveau door fors op te schalen (C8, C15). Het programma dienstverlening studiefinanciering heeft geleid tot de klant achter de knoppen en gaf daarmee gestalte aan het dienstverleningsconcept 'selfservice klant' (C23). De voor ingevulde aangifte heeft geleid tot groter gemak en administratieve lastenverlichting voor de burger en minder kans dat de burger fouten maakt (C24). Met de basisadministratie volksverzekeringen van de SVB krijgt de burger inzicht in zijn sociale zekerheidspositie via portals als pensioenoverzicht.nl zonder dat de burger overigens iets merkt van welke organisatie dit aan de achterkant vergt (C19).

9. Belangrijke leereffecten zijn te zien bij het over de schutting kijken bij anderen, ook in het buitenland (C24). Ook intern actief ervaringen delen in de organisatie werpt zijn vruchten af (C13, C14). De wervingscampagne van de belastingdienst is good practice waar andere uitvoerders hun voordeel mee kunnen doen. Maar ook naar binnen kijken loont (C33). Als uitvoeringsorganisatie wordt je aan gesproken op je verantwoordelijkheid om de beginselen van evenredigheid en proportionaliteit in individuele gevallen te borgen en kun je niet simpelweg de wet naar de letter uitvoeren (Fraudewet-UWV/SVB). Bij medewerkers van SVB leefde in deze casus het gevoel van 'onbedoelde benadeling' van burgers. Als er signalen over schrijnende situaties uit de organisatie zijn dan moet er ruimte zijn voor dialoog, intern maar ook richting opdrachtgever. Die aanpak om collega's casuïstiek met elkaar te laten delen werkt goed bij de

CONCEPT

Garage de Bedoeling (C20). Medewerkers geven aan dat het onderling bespreekbaar maken van dilemma's hun werk waardevol maakt. Bovendien bleek dat de oplossing vaak binnen de eigen organisatie gevonden kan worden. Lef om op zoek te gaan naar de kortetermijnoplossing (fix) en ondertussen te werken aan een oplossing voor de lange termijn (solve). De SVB heeft vastgehouden aan het uitgangspunt dat met digitale toepassingen er ruimte moet blijven voor persoonlijk contact. Kosten die je bespaart door te automatiseren investeren in randvoorwaarden op andere gebieden van dienstverlening. Met als resultaat een aantoonbaar stabiele hoge klanttevredenheid. Het werken in serviceteams per wet/taak/regeling is hierbij behulpzaam gebleken; alle medewerkers hebben toegang tot alle dossiers en kunnen vragen direct behandelen. Er wordt door SVB geïnvesteerd in continue opleiding van medewerkers in dienstverlening (C18).

10. De loonaangifteketen is een van de grootste informatieketens van de overheid met de Belastingdienst, UWV en CBS als eigenaren. Hierdoor besparen bedrijven op de administratieve lasten en de overheid op de uitvoeringskosten. Burgers kunnen gemakkelijker aan hun verplichtingen voldoen en rechten claimen. Ketensamenwerking is complex; aan de ketentafel neemt ieder de eigen organisatierationaliteit mee. Het samenwerken in ketens en het werken aan een gezamenlijke doelstelling betekent per definitie dat de eigen autonomie van de organisaties minder groot wordt (C16). Ketensamenwerking heeft echter ook belangrijke voordelen, zoals blijkt uit de samenwerking tussen UWV, Belastingdienst en CBS in de Loonaangifteketen. Ook bij de trekkingsrechten PGB bleek dat het loont om te investeren op de uitvoeringssamenwerking tussen betrokken instanties in de PGB-keten (C2). Nationale wetgeving kent steeds vaker internationale raakvlakken/effecten, van belang om ook daar bij de uitvoering in een vroeg stadium rekening mee te houden (C3). Bij de toekenning van de ALO-kop (C17) kregen burgers in feite de rekening gepresenteerd van de uitvoeringsproblemen in de keten wat soms leidde tot hoge terugvorderingen. Het laat het belang zien om als opdrachtgever en uitvoerders meer vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid te denken (1 overheid). Trek bij ketensamenwerking samen op bij de uitvoeringstoets en zorg ervoor dat wetsvoorstellen 'van deur tot deur' worden geanalyseerd of sturing, processen en gegevensuitwisselingen hierop toegerust zijn, vooral als er meer instanties betrokken zijn (C17). Wat is de bedoeling van de regeling voor burgers?

11. Dat bij risicoselectie ICT een uitstekend hulpmiddel kan zijn laat het succes van de selectiemodules bij de BLD zien die jaarlijks 12 miljoen aangiften bekijken en ook de app bij de douane voor de risicodatabase (C12, C35). De aanpak met risicosessies, data-analyse en vereenvoudiging meldingsprocedures wordt door het UWV doorontwikkeld om de verhoogde kans op ongeoorloofd verblijf buiten NL en verwijtbare werkloosheid te kunnen voorspellen. Met de ontwikkeling van de basisadministratie volksverzekeringen door de SVB is in de luwte een systeem ontwikkeld waarmee instanties actief en integraal kunnen informeren over(nalaten) van rechten en plichten zoals het opsporen van niet-gebruik AOW (C19). De wens om dienstverlening meer op maat en proactief te realiseren op basis van ICT-middelen staat regelmatig op gespannen voet met compliance wetgeving. De behoefte aan maatwerk en de privacywetgeving schuren. Bij de casus tracking mails van DUO (C21) was een les om ondubbelzinnig toestemming te vragen (AVG) en in de communicatie naar gebruikers duidelijk maken waarom bepaalde instrumenten worden ingezet. Dit speelde ook bij het opvragen van reisgegevens van studenten (C36), goed om standaard afspraken over gegevensbescherming te laten toetsen door de Functionaris Gegevensbescherming. Een voorbeeld waarbij met beschikbare gegevens succesvol een meer gepersonaliseerde dienstverlening is gerealiseerd komt terug in de casus over het winnen van de GoudenOor Award door DUO (C22).

ICT

12. *Ten aanzien van de regie op- en de beheersbaarheid van ICT-trajecten zijn er leerpunten in de interactie tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Complexiteit heeft een negatief effect op de beheersbaarheid van ICT-trajecten, zeker wanneer deze door wijzigingen binnen een lopend traject toeneemt. Hiertoe moet de opdrachtverstrekking voor ICT-trajecten plaatsvinden op basis van een gedegen businesscase met een afgebakende scope. De driehoek moet er continue voor waken dat door een opeenstapeling van (politiek) taakstellingen een onbeheersbaar ICT-traject ontstaat. Het afstemmen van een 'beleidsfreeze' of 'beleidstemporisering' kan hieraan bijdragen. Het loont immers om ICT-trajecten op te breken in behapbare stukken. Het tempo van het wet- en regelgevingsproces, moet dit dan echter wel toestaan. Ook door waar mogelijk te kiezen voor standaard ICT-oplossingen (applicaties) kan de beheersbaarheid worden vergroot. De afhankelijkheid van leveranciers en externe expertise*

CONCEPT

blijkt nog te groot. Door een gebrek aan interne ICT-kennis is het voor de uitvoering vaak moeilijk gebleken om de regie binnen ICT-trajecten te behouden.

13. *Ten aanzien van de implementatie blijkt dat een 'big bang' niet loont voor de dienstverlening. De burger moet niet het slachtoffer worden van kinderziektes. De uitvoering heeft hiervan geleerd. Zij ruimt nu vaker de tijd in voor het zorgvuldig testen van applicaties, ook in ketenverband. De implementatie geschiedt vervolgens op pilot-basis. Bestuurlijk commitment vanuit de opdrachtgever gedurende het traject bevorderd zowel een spoedige als een zorgvuldige realisatie van ICT-trajecten.*

14. *Ten aanzien van het onderhoud van ICT-middelen zijn er ook leerpunten binnen de driehoek van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. In een realiteit waarin ICT-middelen en dienstverlening verweven zijn, mist ook hier een integrale benadering. Onderhoud en vernieuwing krijgen veelal minder prioriteit dan de implementatie van nieuw beleid en richtlijnen. Het niet structureel onderhouden of tijdig vervangen van ICT-middelen vormt directe risico's voor de dienstverlening richting de burger. Het loont daarom om binnen de driehoek het gesprek over ICT-middelen vorm te geven aan de hand van een informatieplan.*

15. De opbrengst van ICT is overwegend positief, zo kon het UWV door digitalisering/automatisering van processen tijdens de economische crisis fors opschalen zonder dat er 'rijen bij de balies' ontstonden (C15). De complexiteit van de ontwikkeling van ICT-systemen voor meerdere regelingen brengt evenwel risico's met zich mee als onvoldoende wordt gestuurd op standaardisatie van ICT-middelen, zowel van het pakket als de aanpak. Daarbij kan ook worden gedacht aan standaardisatie van onderdelen van beleid of wet- en regelgeving Bij de belastingdienst heeft de politieke aandacht voor de diverse ICT-incidenten geleid tot het anders inrichten van de governance (C6, C25).

16. Van de ervaringen met een groot ICT-project voor de WAI is geleerd dat een 'big bang' niet werkt, UWV heeft geleerd dat er meer gestuurd moet worden op ICT-projecten door een scherpere fasering in de plannen waarbij kort cyclisch de voortgang wordt gevolgd (C28). Daarnaast is gedegen portfoliomanagement essentieel om de sturing op ICT-projecten vorm te geven. De ervaring van de SVB met de ontwikkeling van een Multi-Regelingen-Systeem (C30) is soortgelijk. Stapsgewijze invoering (proefdraaien met kleinere groepen, gefaseerde invoering nieuwe gegevens) is zowel bij PVS bij DUO (C23), 1 UBO bij UWV (C27), vAKWerk bij SVB (C31) als bij de VIA bij de Belastingdienst (C26) een belangrijke succesfactor gebleken. Doelgroep communicatie tijdens de implementatie loont (C23), door de noodzaak van '1 maand dicht' goed te communiceren was daarover geen ophef. Intern is van belang om IT-projecten uit te voeren op basis van een businesswens en eigen mensen, met name op regieposities te hebben. Daar moet dan wel de juiste expertise voor in huis zijn (C30, C33) en de rol van kritische tegendenker zijn belegd (C31). Bij het UWV en SZW wordt in de beleidsfase nauwer samengewerkt met meer aandacht voor ICT-aspecten. Ook is bij SZW steeds meer aandacht voor de gevolgen van stapeling van beleid; niet alles kan tegelijk. Bij 1 UBO is een beleidsfreeze afgesproken tussen SZW en UWV wat goed heeft gewerkt (C27).

17. Voor uitvoeringsorganisaties is het niet makkelijk om prioriteiten en de druk op ICT helder inzichtelijk te maken voor de departementen, het UWV-Informatieplan waarin de ICT-opgave van het UWV in wordt beschreven is daarbij erg behulpzaam gebleken. Via het UWV-informatieplan kan de buitenwereld (SWZ, TK, stakeholders, media) goed worden meegenomen in de koers op het gebied van informatievoorziening (C29). Eenzelfde les kan worden getrokken uit de introductie van LCM bij DUO als middel voor een structureel gesprek over het applicatielandschap (C32).

Fusies

18. Voor een geslaagde fusie is tijd een aandacht nodig (C35). Verschillende culturen en achtergrond moeten overbrugd worden waarbij dislocatie een hardnekkig probleem is gebleken. Helpend bij DUO was dat een deel van de gefuseerde organisaties dezelfde klantgroepen had wat zorgde voor de noodzakelijke verbinding. Ook de versmelting van het ICT-landschap (bij het UWV van 600 naar 300 applicaties) kost veel tijd. Daarnaast heeft dit ertoe geleid dat er een periode noodgedwongen minder aandacht was voor continuïteit van het ICT-landschap In de periode 2002-2018 zijn bij het UWV de uitvoeringskosten fors verlaagd en wordt meer werk gedan met minder mensen (van 23.500 fte in 2004 naar 15.400 in 2018) (C34).

CONCEPT

VERWIJZINGEN IN TEKST NAAR CASES

1. BLD – Bulgarenfraude
2. SVB – PGB
3. SVB – Woonlandbeginsel
4. UWV – Fraudewet
5. SVB – Fraudewet
6. BLD – Uitstroomregeling
7. UWV – W&R
8. UWV – Fusie
9. BLD – BelTel
10. DUO – Tel
11. DUO – Bekostiging
12. UWV – WW-Fraude
13. BLD – Wodka
14. BLD – FIOD
15. UWV – Continuïteit
16. UWV – Loonaangifte
17. SVB – ALO
18. SVB – Dienstverlening
19. SVB – Basisadministratie
20. SVB – Garage
21. DUO – Trackingmails
22. DUO – Award
23. DUO – PVS
24. BLD – VIA
25. BLD – ETM
26. BLD – VIA
27. UWV – 1UBO
28. UWV – WIA
29. UWV – UIP
30. SVB – MRS
31. SVB – vAKWerk
32. DUO – LCM
33. BLD – Werving
34. UWV – Fusie
35. DUO – Fusie
36. DUO – reisgegevens

CONCEPT

SHORTLIST INCIDENTEN EN SUCCESSEN

BD

Successen Belastingdienst:

1. **VIA / OLAV**
   Vooringevulde Aangifte en Online Aangifte Voorziening, in combinatie met de tijdige verwerking van de jaarlijkse wetswijzigingen in het systeem en het behalen van de garantietermijn. Ca. 9 miljoen aanslagen.
2. **Selectiemodules en –systemen**
   De modules waarbij wordt beoordeeld of er risico is op fraude bij een aangifte. Algemene Rekenkamer heeft hier complimenten over uitgesproken. Ca. 12 miljoen aangiften.
3. **Onderschepping 90.000 flessen wodka voor Noord-Korea door Douane**
   Als voorbeeld van de succesvolle opsporingsstrategie.
4. **FIOD opsporingsstrategie**
   De FIOD heeft de strategie gewijzigd en is actiever gaan opsporen, met groot succes.
5. **Werving**
   Grootschalige wervingscampagne. De selectieboulevard waarbij sollicitanten binnen één dag hun sollicitatiegesprek en beslissing hierop hebben was succesvol. In 2018 is 1500fte binnengestroomd.

Incidenten Belastingdienst (op datum van aanvang politieke belangstelling, bij benadering)

1. **ETM (2010-2019)**
   Ontwikkeling ICT-systeem Enterprise Tax Management (ETM) in samenwerking met Oracle. Is alleen voor kleinere middelen gebruikt, ondanks de intentie om het ook voor massale processen te gebruiken.
2. **'Bulgarenfaude' (2013-2014)**
   Fraude uitgevoerd door een criminele organisatie die voor Bulgaarse ingezetenen onterecht toeslagen aanvroeg. Van de aangevraagde €10 miljoen heeft de Belastingdienst circa €5,6 miljoen uitgekeerd. De leiders van de organisatie zijn veroordeeld, maar de gelden waren moeilijk terug te vorderen.
3. **Uitstroomregeling (2016-2019)**
   Financiële regeling om personeel in functies die in de toekomst komen te vervallen de mogelijkheid te bieden vrijwillig de dienst te verlaten. De regeling werd echter gebruikt door personeel op andere functies en was populairder dan beoogd.
4. **BelTel overbelast (2018)**
   De BelastingTelefoon was minder bereikbaar dan het afgesproken beschikbaarheidspercentage.
5. **Bezwaarschriften (2018-2019)**
   Achterstanden in de verwerking van de bezwaarschriften inkomensheffing en omzetbelasting, voornamelijk door capaciteitsproblemen.

UWV

Incidenten UWV

1. **WIA-traject / voorbeeld van een groot mislukt ICT-project:** heeft geleid tot werken met UWV Projectmanagement en succesvol Portfoliomanagement.
2. **Storingen werk.nl en uwv.nl in 2014/2015:** bezuinigingen en Redesign (versnelde implementatie digitale dienstverlening), implementatie grote W&R (WWZ, P-wet) / te weinig aaandacht besteed aan continuïteit en stabiliteit / tijdig vernieuwen.
3. **Incidenten rondom handhaving:** druk nav incidenten / in het verleden jobcoachfraude; recenter Fraude WW. Fraude WW: belang om goede prioritering te hebben en hier het gesprek met de opdrachtgever over te voeren.
4. **Fraudewet:** UWV heeft onder druk een strengere fraudewet geïmplementeerd; hierdoor ontstonden schrijnende gevallen, negatieve media aandacht. Nu wordt dit teruggedraaid en herzien. Mede naar aanleiding hiervan meer aandacht voor doenvermogen, ook bij de opdrachtgever.

Successen UWV

CONCEPT

1. **Dienstverlening tijdens arbeidsmarktcrisis en bezuinigingen:** dienstverlening op goed niveau gecontinueerd tijdens meer vraag / minder budget. Zie rapport ARK.
2. **Succesvolle implementatie wet en regelgeving:** in de afgelopen jaren heel veel gerealiseerd / was alleen mogelijk door nauw samen te werken met departement / volwassener u-toetsproces / beter gesprek over ICT door te werken met UWV Informatieplan.
3. **Succesvolle implementatie groot ICT-project 1UBO:** door a. in kleine brokken te knippen en b. een behapbare beleidstemporisering af te spreken.
4. **UWV is een succesvol voorbeeld van een fusieorganisatie:** gelukt om samen te voegen op cultuur, processen en ICT / heeft lange tijd nodig (>10 jaar)
5. **Loonaangifteketen:** een van de grootste informatieketens van de overheid (Belastingdienst, UWV en CBS). Gegevens worden één keer opgevraagd en aan verschillende afnemers beschikbaar gesteld -> bedrijven besparen op de administratieve lasten, de overheid op de uitvoeringskosten en burgers kunnen gemakkelijker aan hun verplichtingen voldoen en rechten claimen.

SVB

Incidenten SVB

1. **MRS – multiregelingen systeem**: Voorbeeld van groot ICT-project dat niet is geslaagd. SVB had voor ogen een geheel nieuw systeem te bouwen waarbij alle bestaande systemen zouden worden geïntegreerd en toekomstbestendig gemaakt. Eind 2014 heeft de SVB zelf besloten te stoppen nadat duidelijk werd dat het een bijna onmogelijke opgave zou worden om dit ontwikkeltraject af te ronden en te implementeren.
2. **PGB**: De SVB voerde al langere tijd de salarisadministratie voor PGB- budgethouders die dat wilden. Begin 2015 kreeg de SVB formeel de taak om de arbeidsrechtelijke beoordeling van de zorgovereenkomsten tussen PGB-ers en zorgverleners te doen en de betalingen van declaraties aan zorgverleners namens de budgethouder te verrichten (trekkingsrecht) Dit was een uitbreiding van de eerdere taak: forse schaalvergroting klanten, uitbreiding IT-systeem en andere gegevenslevering in combinatie met veel meer betrokken partijen en (noodzakelijke) samenwerking in de keten.
   Direct na de invoering ontstonden grote problemen in de uitvoering die zich opstapelden en leidden tot enorme achterstanden in de verwerking van de zorgovereenkomsten, uitbetaling van zorgverleners etc.
3. **Introductie woonlandbeginsel**. Onder invloed van tijdgeest en noodzaak versobering sociale zekerheid is wet aangenomen om geëxporteerde uitkeringen buiten de EU in lijn te brengen met het prijspeil van het betreffende (woon)land uitkeringsgerechtigde. Er kleefden juridische risico's aan (vanwege bestaande bepalingen in bilaterale verdragen). Uiteindelijk is Nederland na jarenlange rechtelijke procedures voor de meeste landen in het ongelijk gesteld en heeft zij eea moeten terugdraaien.
4. **Boetebeleid (Fraudewet**) Invoering van de Fraudewet en met name het stringente boetebeleid heeft tot diverse schrijnende situaties geleid. Nadat CRvB en Ombudsman hier stevige uitspraken over deden over buitenproportionaliteit en onevenredigheid, werden situaties teruggedraaid en is het beleid opnieuw bekeken. Ook hier sprake van reeds bekende juridische risico's.
5. **Terugvordering ALO-kop BD**. ALO staat voor Alleenstaande oudercomponent. Dit is een extra toeslag bovenop het Kindgebonden budget die door de BD wordt toegekend. De SVB betaalt in bepaalde gevallen de ALO-kop uit aan gerechtigden waarvoor samenloop is met het buitenland.
   Hieruit bleek dat er in een groot aantal gevallen er ALO-kop wordt uitgekeerd aan mensen met een (huwelijkspartner) in het buitenland. Na een herstelactie is in een aantal gevallen het recht opnieuw vastgesteld en zijn diverse mensen geconfronteerd met hoge terugvorderingen omdat – achteraf – blijkt dat zij de ALO-kop onrechtmatig hebben verkregen. Dit is veroorzaakt omdat bij de BD niet bekend was/kan zijn dat er sprake is van een partner in het buitenland en voor de gerechtigde niet altijd zonder meer duidelijk is dat hij een toeslag krijgt omdat hij 'alleenstaande ouder' zou zijn. Het ging hierbij om hoge bedragen. Burgers krijgen in feite de rekening gepresenteerd van uitvoeringsproblemen met als gevolg dat er soms mensen iets krijgen wat niet de bedoeling is en soms dat dit tot hoge terugvorderingen leidt. Beide is niet uit te leggen aan burgers, politiek en andere belanghebbenden. Deze problematiek speelt tot op heden.
6. **Gevalsbehandeling van AKW-gerechtigden met een relatie naar het buitenland:** De kinderbijslag is ooit bedacht als inkomensondersteuning. Door samenloop met bijv.

CONCEPT

kindgebonden budget zijn er inkomensafhankelijke componenten bijgekomen. Wet & regelgeving is veel complexer geworden. Nationale wetgeving is niet 1-op-1 te vertalen naar het buitenland. En voor informatie over leefsituatie en inkomsten is de SVB erg afhankelijk van medewerking zusterorganen. Mede hierdoor is met name het 'buitenland' werk van de kinderbijslag enorm in complexiteit toegenomen. Prestaties blijven achter, productiviteit staat onder druk, vereiste menselijke interventies en handmatige acties zijn groot met als risico dat fouten plaatsvinden en toenemen.

Successen SVB

1. **Dienstverleningsconcept SVB**. Al jarenlang uitgangspunt: geen front- en backoffice, geen callcenters, direct contact met een medewerker die je vraag afhandelt. Komt tegemoet aan wensen burger. Hoge klanttevredenheid. Klant centraal en alle kanalen staan open. Uitgangspunt strategie is dat er altijd ruimte moet blijven voor persoonlijk contact door de groep mensen die digitaal niet vaardig zijn of bij complexe situatie. Straight-through-processing (STP) bij SVB heel hoog. Maatwerk blijft bestaan voor wie het nodig heeft.
2. **Mijnpensioenoverzicht.nl** Sinds 2011 in de lucht. Integraal overzicht via een digitale portal waarmee elke burger zijn toekomstige aanspraken op (nabestaanden)pensioen (2e pijler) en AOW kan raadplegen en effecten van life-events (scheiding, overlijden) op waarde kan schatten. Ontsluiting van informatie van honderden betrokken pensioenpartijen. SVB participeert sinds 2007.
3. **Basisadministratie verzekeringen (sinds 2008)** Een basisregistratie waarbij de gegevens van ruim 19 miljoen burgers zijn opgenomen. Dit is een meerjarentraject geweest, waarbij verschillende basisregistraties zijn aangeschakeld en geintegreerd.
   - Biedt burgers mogelijkheid tot inzicht in AOW-aanspraken, eventuele hiaten (pensioenoverzicht AOW)
   - Biedt ketenpartners mogelijkheid om ahv gegevensuitwisseling terechte toekenning/schuldige nalatigheid etc. vast te stellen. (CAK bijv. ivm zorgverzekering)
   - Biedt ketenpartners mogelijkheid om actief en integraal burgers te attenderen / informeren (niet betalen AOW heeft gevolgen)
   - Nog steeds groeiend. Conceptueel een succes, biedt nog veel (meer) potentie. Randvoorwaarde: kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens
4. **vAKWerk** Inpassing AKW betalingssysteem in AA-systeem. Is opgestart nadat met het ontwikkeltraject voor het multiregelingensysteem (MRS) is gestopt. Het AKW-systeem was – onder andere - ernstig verouderd en daarvoor moest een nieuwe oplossing – na mislukken MRS – worden gevonden.
   - Technisch vlekkeloos verlopen. Burger heeft er niets van gemerkt.
   - Enige ICT-project rijksbreed dat door BIT is goedgekeurd.
   - Oorspronkelijk hoger doel niet bereikt: efficiencyslagen
5. **Werken vanuit de bedoeling (garage de Bedoeling).** Instrument om knelpunten in de uitvoering samen op te lossen (vanuit de vraag: is dit wel de bedoeling?). Opdat we uitvoeren naar de letter èn naar de geest van de wet. Biedt handelingsperspectief voor medewerkers en geeft handvatten voor eventuele oplossingsrichtingen (wet- en regelgeving, pragmatische oplossing in uitvoering). Voorbeelden van werken vanuit de bedoeling:
   - Gezamenlijke schuldenaanpak: preventie en oplossingsgericht mensen ondersteunen die in de problemen dreigen te raken of al zijn.
   - Terugdringen niet gebruik AOW (Ondanks (vermoedelijk) recht, toch nog een relatief grote groep mensen die geen AOW krijgen. Via een persoonlijke meertrapsbenadering is deze groep bijna tot '0' teruggedrongen: ofwel uiteindelijk toch geen recht, ofwel ervan afzien ofwel recht toegekend.

DUO

Successen DUO:

1. Het programma vernieuwing studiefinanciering - PVS - heeft geleid tot de klant achter de knoppen en gaf daarmee gestalte aan het dienstverleningsconcept 'selfservice klant'. Er was sprake van een geslaagde cultuuromslag. De gefaseerde implementatie van PVS, is een best practice waar andere overheidsorganisaties wat aan kunnen hebben, zo bleek uit de 2e prijs 'RBB award 2019' voor succesvolle stapsgewijze implementatie van complexe IT-projecten. En: Doelgroep-communicatie loont; vooraf de vaste kamer-commissie mee nemen in de noodzakelijkheid van '1 maand dicht', was een succesvolle strategie.

CONCEPT

2. Life Cycle management –LCM- : N.a.v. complexe issues met vervanging is een LCM model geïmplementeerd waardoor concreet de focus op de continuïteit van dienstverlening is toegenomen evenals de degelijkheid van de financiële strategie DUO. Bovenal heeft aanscherping van de rollen in de driehoek opdrachtnemer-eigenaar-opdrachtgever plaatsgevonden. Uit het gelopen proces zijn lessons learned te destilleren.
3. Geslaagde fusie van Cfi en IB Groep naar DUO: naar een professionele uitvoeringsorganisatie. Bijna 10 jaar geleden zijn baten-lastendienst CFI en het ZBO IB-Groep samengegaan, hiertoe is een aparte programma-organisatie ingericht. Gerealiseerd doel was een betere klantbediening dan door de aparte organisaties mogelijk was.
4. Met zijn zoektocht naar klantbehoeften en concreet de vraag wat voorkeuren van klanten zijn voor kanaal en route, wint DUO in 2017 de Gouden Oor Award met 'Customer Journey Mining: Wat is de preferente 'reis' van de klant? De Gouden Oor Award is de nationale effectiviteitprijs voor het luisteren naar klanten.
5. Eenmalige uitvoering verhoging lerarensalarissen. Begin 2018 heeft DUO n.a.v. een gesloten akkoord tussen onderwijsbonden en de minister van OCW in samenwerking met Beleid en FEZ snel en adequaat een passend uitvoeringsarrangement neergezet.

Incidenten DUO:

1. Opvragen gegevens reisbewegingen student bij Translink Systems t.b.v. kunnen vaststellen misbruik uitwonenden beurs. Een student heeft deze werkwijze onder de rechter gebracht n.a.v. een terugvordering van DUO. In eerste instantie heeft de rechter de student in gelijk gesteld; de Centrale Raad van Beroep heeft DUO alsnog in het gelijk gesteld: DUO heeft rechtmatig gehandeld. Ondanks deze uitspraak toch imagoschade voor DUO. Huidige stand van zaken: De gegevenslevering vanuit TLS aan DUO is gestaakt en tot op heden niet hervat.
2. Tracking mails m.b.v. herkenningssoftware om vast te stellen dat digitale post is gelezen. Doelstelling van deze aanpak was pro-actief eventuele aanvullende-/maatwerkacties in te kunnen zetten. I.om. de door DUO geraadpleegde Autoriteit Persoonsgegevens is besloten deze werkwijze stop te zetten omdat de werkwijze door de AP onder het AVG regime als 'kwetsbaar' werd getypeerd: maatwerk willen leveren staat regelmatig op gespannen voet met privacy W&R.
3. Onvoldoende telefonische bereikbaarheid DUO: De wachttijd liep in onze optiek en die van de gebruikers onaanvaardbaar op, tot circa 1 uur. Dit leidde tot Kamervragen, ook de ombudsman boog zich over de telefonische bereikbaarheid. E.e.a. werd samengevat veroorzaakt door een Rijksoverheidbreed niet realistisch geloof in het doe-vermogen van burgers, door initiële taakstellingen en door het samenvallen met complex programma (PVS).

CONCEPT

Belastingdienst

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐	Concernstaf X	pDG-staf ☐
1	**Korte titel agendapunt**	**Oplossen onvolkomenheid BCM en de voortgang**		
2	**Datum behandeling**	31 oktober 2019		
3	**Ingebracht door**	[redacted])		
4	**Aard van de behandeling**	☐ Besluitvorming ☐ Hamerstuk	> vraag 5	
		☐ Kennisneming x Bespreking	> vraag 6	
5	**Indien geagendeerd ter besluitvorming:**			
5a	Gevraagd besluit met toelichting:	Aan de [redacted] wordt gevraagd, gehoord hebbende het DT, ☐ kennis te nemen van en in te stemmen met: ☐ en te besluiten:		
	Toelichting op het besluit:	Kern van het besluit in max 100 woorden:		
5b	Bestaat er over het gevraagde besluit overeenstemming met DG-control?	☐ ja ☐ nee, omdat: Afgestemd met: *< naam accounthouder bij DG control >* NB Er móet een keuze zijn aangevinkt en ingevuld Zonder afstemming kan een besluit niet worden geagendeerd voor een overleg van het DT BD		
5c	Bestaat er over het gevraagde besluit overeenstemming met Dienstonderdeel (DO)-control?	☐ ja ☐ nee besproken met: < NAAM >		
5d	Heeft DO-control aangegeven dat het besluit moet worden voorgelegd aan FEZ? (Zie ook rubriek 9) *Ga hierna verder met vraag 7*	☐ ja, dan is besluitvorming onder voor behoud van akkoord FEZ ☐ nee		

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐	Concernstaf X	pDG-staf ☐
5e	Hamerstuk?	☐ ja ☐ nee Het antwoord kan alleen "ja" zijn indien de inhoud van het agendapunt voorafgaand aan dit overleg volledig is afgestemd met de leden van het overleg en daarom discussie en inbreng tijdens het overleg niet nodig is. DG-control moet akkoord zijn en geen opmerking meer hebben.		
6	**Indien geagendeerd ter kennisneming of bespreking:** Kern van de inhoud *Ga hierna verder met vraag 7*	Voor het oplossen van de onvolkomenheid van de ARK op BCM wordt van alle directies actie verwacht. Doel van de bespreking is context geven van de acties toegespitst op de concerndirecties. Daarnaast het bepalen of de concerndirecties een directe bijdrage leveren aan de (kritische) bedrijfsprocessen van de Belastingdienst.		
7	**Voorgaande behandeling** *Kruis aan en vermeld datum*	☐ DT BD < datum >	☐ Concernstaf < datum >	x pDG-staf 29 oktober 2019
		☐ Anders, < vermeld soort en datum van het overleg > ☐ Niet eerder behandeld in DT BD, Concernstaf of pDG-staf		
8	**Afgestemd met de uitvoering?** *Kruis aan*	**GO** ☐ **MKB** ☐ **PART** ☐ **TSL** ☐ **KI&S** ☐ **CAP** ☐ **FIOD** ☐ **Douane** ☐ **IV** ☐		
		Besproken met: x niet afgestemd		
9	**Afstemming met de concerndirecties?** *Kruis aan*	**FJZ** ☐ **IV&D** ☐ **UHB** ☐ **O&P** ☐ **I&S** ☐		
		Besproken met: x niet afgestemd		
10	**Afstemming met de ondersteuning?** *Kruis aan*	**BIA** ☐ **VT** ☐ **DF&A** ☐ **CDC** ☐ **SSO F&MI** ☐ **SSO CFD** ☐ **SSO O&P** ☐ **Switch** ☐		
		Besproken met: x niet afgestemd		
11	**Medezeggenschap**	Aanbieden aan de medezeggenschap? x Nee ☐ Ja => Indien ja: Wordt voorgelegd voor: ☐ Informatie ☐ Advies ☐ Instemming		

Aanbiedingsformulier		Directieteam (DT) BD ☐	Concernstaf X	pDG-staf ☐
12	Bijgevoegde stukken	De volgende stukken zijn bijgevoegd: Geen stukken bijgevoegd		
13	Contactpersoon			

Ministerie van Financiën

TER INFOMATIE/ TER BESPREKING

[redacted] Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst
Concerndirectie IV&D

Inlichtingen
[redacted]
06-[redacted]
[redacted]@belastingdienst.nl

Datum
18-10-2019

Notitienummer
<Wordt gegenereerd in digidoc>

Auteur
[redacted]

Van
[redacted] IV&D

Bijlagen
Één
(Status producten BCM ARK onvolkomenheid [redacted] loc)

notitie

update status Business Continuity Management (BCM)

Aanleiding

Naar aanleiding van de door de ARK geconstateerde onvolkomenheid op het BCM-vlak doe ik u hierbij een update toekomen van de huidige stand van zaken in de vorm van een tabel. Ter nadere toelichting geldt het volgende.

Toelichting (bij tabel, bijlage)

Aan de directies is gevraagd hun plan van aanpak ARK BCM onvolkomenheid toe te spitsen op de bedrijfskritische processen waarvoor ze middels de topstructuur keten-verantwoordelijk zijn. Voor de primaire directies (de directie Particulieren is in de afrondende fase) geldt dat zij hun plannen van aanpak hebben opgeleverd met daarin de gevraagde kritische processen en een planning van de producten tot eind december. Op dit moment lopen de directies op schema bij het uitvoeren van hun activiteiten. De producten zijn veelal nog niet klaar maar zijn op planning in de uitvoering.

Als deze directies hun plan van aanpak tijdig conform planning uitvoeren dan is onze verwachting dat kan hiermee de onvolkomenheid door de rekenkamer worden afgeschaald. Algemeen risico hierbij is dat de testen van de herstelplannen veelal aan het einde van het jaar zijn gepland.

Voor de ondersteunende, kaderstellende directies staan er in de tabel een aantal blanco velden, omdat er is vastgesteld dat er voor hen geen bedrijfskritische processen zijn.

Het bijgevoegde schema geeft aan welke producten gereed zijn.

Status producten BCM ARK onvolkomenheid
17-10-2019

Primaire directies

	Plan van Aanpak		Business Impact Analyses					Herstelplannen						Herstelstrategie			Lopende activiteiten
Directie	PvA ontvangen	Goedkeuring MT	Aantal benoemde kritische processen	Aantal initieel uitgevoerd	Aantal te actualiseren	Aantal nieuw uit te voeren	Aantal klaar	Aantal benodigd	Aantal aanwezig	Aantal te schrijven	Aantal klaar	Aantal nog te testen	Aantal klaar	Aantal aanwezig	Aantal te schrijven	Aantal klaar	
MKB	ja	21-8-2019 en 16-10-2019	3	0	0	3	0	3	0	3	0	3	0	0	3	0	2 BIA's gestart
CAP	ja	19-8-2019	7	2	1	5	1	7	0	7	0	7	0	0	7	0	5 BIA's gestart
GO	ja	26-8-2019	4	1	0	3	1	4	1	3	1	3	1	4	0	4	1 BIA gestart, 2 gepland in oktober
Douane	ja	20-8-2019	8	8	0	0	8	4	0	4	0	1	0	0	1	0	1e herstelplan wordt nu geschreven, alles verloopt volgens planning
P	ja	15-10-2019**	3	0	0	3	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	BIA's gepland in oktober
FIOD	ja	1-10-2019*	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	
KI&S	ja	16-10-2019	4	2	2	2	0	26	22	4	4	3	0	0	2	0	6 BIA's gestart
Toeslagen	ja	30-8-2019	3	3	1	0	2	12	0	9	3	12	0	0	1	0	Activiteiten verlopen volgens planning
IV	ja	12-8-2019	10	5	0	5	5	10	6	4	4	5	0	6	5	6	Activiteiten zijn gestart volgens planning
Totaal			42	21	4	21	21	67	29	35	12	35	1	10	20	10	

*= FIOD heeft geen kritische processen op BD niveau. Dit is vastgesteld door MT op 1 oktober 2019.
**=versie 0.3. Het MT heeft afgelopen dinsdag kennis genomen van deze conceptversie. Goedkeuring definitieve versie voorzien op 26 november 2019

Overige directies

	Plan van Aanpak		Business Impact Analyses					Herstelplannen						Herstelstrategie			
Directie	**PvA ontvangen**	**Goedkeuring MT**	**Aantal benoemde kritische processen**	**Aantal initieel uitgevoerd**	**Aantal te actualiseren**	**Aantal nieuw uit te voeren**	**Aantal klaar**	**Aantal benodigd**	**Aantal aanwezig**	**Aantal te schrijven**	**Aantal klaar**	**Aantal nog te testen**	**Aantal klaar**	**Aantal aanwezig**	**Aantal te schrijven**	**Aantal klaar**	**Lopende activiteiten**
CD Communicatie	ja	24-10-2019	5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1e BIA sessie gepland
CD Vaktechniek	ja	29-10-2019	1	0	0	1	0	*	*	*	*	*	*	*	*	*	BIA sessie gepland in oktober
CD DF&A**	ja	29-10-2019	0	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	
SSO O&P	ja	2-9-2019	ntb	1	0	6	1	7	1	6	0	7	0	0	7	0	Quickscan en BIA gestart
SSO F&MI	ja	29-10-2019	2	2	0	0	2	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	BIA gepland
SSO CFD	ja	29-10-2019	2	1	1	1	0	6	1	5	0	1	0	1	1	1	2 BIA's gestart
Switch	ja	29-10-2019	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1 (noodplan)	0	1 (noodplan)	0	1	
Cd C&F																	2 BIA's gepland
Cd FJZ																	
Cd IV&D																	
Cd UHB	ja	29-10-2019	ntb	0	0	8	0	*	*	*	0	*		*	*	0	
Cd O&P																	
Cd I&S***																	
BIA																	
BDG																	

* = nog niet ingevuld

**=Nadere beoordeling door directie DF&A geconcludeerd dat het geen kritische processe zijn voor de BD, dus van 12 naar 0. Dit wordt op 18 oktober besproken in overleg ketenregisseurs.

***= Heeft ook afzonderlijk een planning aangeleverd

Extra informatie betreffende de Plannen van Aanpak en de huidige status

	Beoordeling IV&D			
Directie	**Aange-geven kritisch proces?**	**Planning aangeleverd?**	**Op planning?**	**Totaalbeeld op basis van huidige PvA**
MKB	ja	ja	ja	De planning is realistisch en haalbaar.
CAP	ja	ja	ja	De planning is realistisch, er zijn veel producten in de laatste 6 weken van de planning gepland. Dit is wel een risico voor uitloop.
GO	ja	ja	ja	GO geeft aan: Het aspect "Communicatiemiddelen naar burgers, bedrijven en eigen personeel" wordt meegenomen in de afzonderlijk te maken planning voor de brede BIA's binnen de ketens onder verantwoordelijkheid van de directie GO. De uitvoering hiervan is uiterlijk 31 december 2020 afgerond." De PvA scope richt zich alleen op de uitbetalingsprocessen naar burgers. De planning die wij hebben is voorlopig. Deze ziet er realistisch en haalbaar uit.
Douane	ja	ja	ja	Douane heeft in het PvA 3 scenario's aangegeven waarbij ze kiezen voor scenario C. Ze geven zelf aan dat dit niet volledig aansluit bij de de ARK vraag. Namelijk ze testen maar 1 herstelplan i.p.v. alle 4. De afgegeven planning is haalbaar.
P	ja	deels	nvt	P heeft een nieuw concept PvA aangeleverd op 17-10. Dit PvA is nog niet volledig. De hoeveelheid BIA's en de te maken herstelplannen en testen hiervan zijn nog niet zeker. De planning hiervoor dus deels ook niet. Twijfel over de haalbaarheid van deze producten hierdoor. P geeft aan te sturen op een goedgekeurde PvA op 26-11.
FIOD	nvt	nvt	nvt	Klaar voor ARK. Oud PvA is vervallen.
KI&S	ja	ja	ja	Heeft een nieuw PvA aangeleverd op 17-10. Hierin is de planning van de producten aangepast (verder geschoven). Planning lijkt haalbaar mits KI&S voldoende capaciteit heeft om de producten te realiseren.
Toeslagen	ja	ja	ja	Afgegeven planning is haalbaar. Lopen op schema
IV	ja	nee	nvt	Nog geen planning afgegeven. Verwachting is 18-10

	Beoordeling IV&D			
Directie	**Aange-geven kritisch proces?**	**Planning aangeleverd?**	**Op planning?**	**Totaalbeeld op basis van huidige PvA**
CD Communicatie	nee	nee	nvt	Nog geen dekkend plan van aanpak opgeleverd
CD Vaktechniek	nee	nee	nvt	Nog geen dekkend plan van aanpak opgeleverd
CD DF&A*	nvt	nvt	nvt	DF&A heeft de scope gewijzigd. Op basis hiervan nog geen nieuw PvA ontvangen.
SSO O&P	ntb	nee	nvt	O&P gaat door middel van Quickscans bepalen welke van hen processen kritisch zijn. De uitkomst hiervan is nog niet opgeleverd.
SSO F&MI	nvt	nvt	nvt	Heeft geen kritische processen
SSO CFD	ja	ja	nee	Heeft in de laatste update aangegeven iets uit te lopen met de BIA's en daar de komende update de planning op aan te passen. Ze geven aan wel alle deliverables voor dit jaar nog te kunnen behalen.
Switch	ja	ja	onbekend	Nog geen update op de status aangeleverd
Cd C&F	ntb	nee	nvt	De 6 cd's, BIA en BDG gaan allen een BIA uitvoeren om te bekijken of ze kritische onderdelen van processen uitvoeren. Dit moet nog gepland worden. Bureau DG gaat dit waarschijnlijk coordineren.
Cd FJZ				
Cd IV&D				
Cd UHB				
Cd O&P				
Cd I&S* **				
BIA				
BDG				

Verantwoordelijk	Status	M/T	EK/TK	Datum indiening	Vergader jaar	Omschrijving	Stand van zaken
FIOD, UHB, O&P	Doorlopend	M	TK	19-dec-18	2018-2019	Motie van het lid Leijten verzoekt de regering de de gedragslijn te eerbiedigen en de Kamer jaarlijks te informeren over hoeveel zaken besproken zijn en welke uitkomst gemelde zaken hebben gekend.	26/7: De Belastingdienst respecteert de gedragslijn. In de periodieke motie- en toezeggingenrapportage wordt gerapporteerd over het aantal gevallen dat besproken is in het overleg tussen OM, FIOD en Belastingdienst en in hoeveel gevallen dit heeft geleid tot aangifte. 20/12 - Stemming nav VAO Belastingdienst. Dossierhouder aanwijzen. Meenemen in een periodieke rapportage?
UHB	In behandeling	M	TK	29-sep-16	2016-2017	Lid verzoekt de regering om, na de transitieperiode stapsgewijs met handhaving aan te vangen en daarbij voorrang te geven aan de pakketbezorgingssector en de medisch specialisten.	12/7/2019: Inmiddels is de nieuwe wetgeving per 1 januari 2021 voorzien (zie Kamerbrief voortgang uitwekring maatregelen werken als zelfstandige d.d. 24 juni 2019). Zie daarnaast Kamerbrief toezicht arbeidsrelaties d.d. 24 juni 2019 waar wordt ingegaan op toezicht en handhaving op de kwalificatie van arbeidsrelaties voor de loonheffingen. 20/7 - In behandeling. De motie is pas aan de orde na ingang van nieuwe wetgeving welke is voorzien op 1 januari 2020. 23/3 - Was in eerste instantie voorzien om af te doen in de 21ste HJR. We willen echter niet vooruitlopen op nieuwe wetgeving, deze is gepland 1-1-20.
UHB	In behandeling	M	TK	14-11-2018	2018-2019	Lid Omtzigt verzoekt de regering, binnen een halfjaar en na afstemming met de Autoriteit Persoonsgegevens met een voorstel te komen om zowel registratieplicht te handhaven als wanbetalers met een buitenlands kenteken op te sporen en te beboeten.	28/10: loopt nu een pilot met de politie. De handhaving ligt primair bij de politie, DGFZ heeft toegezegd met JenV in gesprek te gaan over handhaving van kentekenregristratieplicht. Eerstvolgende gelegenheid kunnen we Kamer iig over pilot informeren. 19 juni: herbevestiging Stas gehoor aan gegeven aan de volledige motie Omtzigt 14/11 - Stemming nav het Belastingplan. Dossierhouder aanwijzen
FJZ	In behandeling	M	TK	21-mrt-19	2018-2019	De motie van het lid Omtzigt verzoekt om een extern onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering van de praktische rechtsbescherming van de burger in belasting- dan wel toeslagzaken	\
UHB	In behandeling	M	TK	4-7-2019	2018-2019	N.a.v. het AO Stopzetten KOT verzoekt Lid Omtzigt: de regering om gedupeerde ouders z.s.m. individueel schadeloos te stellen, daarbij ook te kijken naar afgeronde terugvorderingen over de jaren 2012 en 2013. Hierin ook ouders mee te nemen die geen bezwaar of beroep hebben ingediend of doorgezet. Tevens moet de Staatssecretaris ervoor zorgen dat in relevante gevallen, er langer dan vijf jaar teruggekeken wordt bij de vaststelling van toeslagen. Verzoekt de regering om onderzoek te laten doen of vergelijkbare problemen (zoals onrechtmatig stopzettingen, ernstig overschrijding van de bezwaartermijnen of onvolledige dossiers bij de bezwaar en beroepsprocedures) ook elders aan de orde zijn geweest bij CAF en andere zaken. Verzoekt de regering om uiterlijk 1 oktober een tussenrapportage aan de Kamer te sturen over de compensatie van gedupeerde en andere relevante ontwikkelingen op dit dossier. (zie ook Toezeggingen)	8/8 Planning 3e kwartaal update 19 juni: herbevestiging Stas gehoor aan gegeven aan de volledige motie Omtzigt 14/11 - Stemming nav het Belastingplan. Dossierhouder aanwijzen

UHB	In behandeling	M	TK	4-7-2019	2018-2019	Lid Van Weyenberg over Etnisch profileren; verzoekt het kabinet om te borgen dat de Belastingdienst een dubbele nationaliteit niet meer als risico indicator gebruikt bij het toekennen van Toeslagen. Verzoekt het kabinet om bij het verschijnen van de onderzoeken van de Autoriteit Persoonsgegevens en de Nationale ombudsman de Kamer zo snel mogelijk te informeren over de wijze waarop het kabinet de lessen van deze onderzoeken implementeert.	8/8 Planning uiterlijk in 2019
UHB	In behandeling	M	TK	4-7-2019	2018-2019	Lid Lodders verzoekt de regering cultuur als pijler toe te voegen in het Jaarplan 2020 en bij de eerstvolgende rapportage aan te geven hoe de pijler concreet wordt ingevuld.	25/10 Cultuurbrief al verstuurd, en in Jaarplan 2020. Planning 12 november
UHB	In behandeling	M	TK	3-7-2019	2018-2019	Ingediende Motie lid Slootweg: verzoekt de regering, te onderzoeken of het mogelijk is dat er nog maar één machtigingscode nodig is voor zowel de aangifte als de toeslagen; verzoekt de regering tevens, indien dit kan, te onderzoeken of dit al voor het belastingseizoen 2020 ingevoerd kan worden,	13/8 De betreffende onderzoeken zijn op dit moment nog in uitvoering. De uitkomsten hiervan worden uiterlijk in de volgende fiscale moties- en toezeggingenbrief van maart 2020 aan de Tweede Kamer gerapporteerd. . 8/8 In behandeling planning nog niet bekend C&F heeft na afstemming - motie neergelegd bij UHB
UHB en SZW	In behandeling	M	TK	12-9-2019	2019-2020	Motie lid Omtzigt:"..... Constaterende dat de regering ook voornemens is nabetalingen in het buitenland te verrichten Constaterende dat er een anticummulatiebepaling is met andere kindregelingen in EU-wetgeving zodat je niet twee keer niet nul keer maar een keer een kindregeling ontvangt binnen de EU Verzoekt de regering pas tot nabetaling over te gaan wanneer alle inkomensgegevens van de ouders ontvangsten van kindregelingen in het buitenland en de feitelijke woonplaats en werkplaatsen van ouders en kinderen bekend zijn en daarop nauwgezet de nabetaling te doen..."	Tijdens: VSO ambtshalve toekennen van kindgebonden budget. Dit is al staande praktijk.
UHB en SZW	In behandeling	T	TK	19-sep		n.a.v. het AO Stopzetten KOT verzoekt Lid Omtzigt: de regering om gedupeerde ouders z.s.m. individueel schadeloos te stellen, daarbij ook te kijken naar afgeronde terugvorderingen over de jaren 2012 en 2013. Hierin ook ouders mee te nemen die geen bezwaar	

Stand per 29-10							
DEP	**Nummer**	**indiener, partij en onderwerp en ingezonden**	**Ingezonden**	**Deadline**	**Behandelaar(s)**	**Meelezen**	**opmerkingen**
Ander departement is behandelaar Fin leest mee	2019Z17072	Vragen van de leden Van Weyenberg (D66) en Leijten (SP) aan de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over ambtenaren die deelnemen aan belastingcommissies van lobbyclubs van buitenlandse bedrijven.	12-sep	3-okt		BD:	Uitstelbrief op 3 okt verstuurd door EZK
DGBD		Inbreng SO rapport ARK Datagedreven selectie van aangiften door Belastingdienst	12-sep	8-nov			en zie planning beantwoording in de mail.
DGBD	2019Z17282	Vragen van de leden Lodders en Aartsen (beiden VVD) aan de staatssecretarissen van Financiën en van Economische Zaken en Klimaat over het niet meer kosteloos doen van loonaangifte voor ondernemers door de invoering van eHerkenning	16-sep	28-okt		BD:	Uitstelbrief verstuurd 15-10
Ander departement is behandelaar Fin leest mee	2019Z18462	Vragen van het lid Leijten (SP) aan de staatssecretaris van Financiën over het afwijzen van kinderopvangtoeslag omdat de toeslagpartner dagbesteding heeft.	1-okt	22-okt	UHB:	(Toeslagen), (UHB)	25-10 in de box van DGBD
DGBD	2019Z18767	Vragen van het lid Groothuizen (D66) aan de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Financiën over corrupte douaniers.	3-okt	24-okt			Uitstelbrief verstuurd 16-10 in combinatie met verzoek VKC van 3 okt.
Ander departement is behandelaar Fin leest mee	2019Z18908	Het feit dat belastingdienst het recht op huurtoeslag heeft afgewezen, terwijl een burger het wel had doordat er sprake was van verworven rechten.	4-okt	25-okt			Schriftelijke vragen, BZK is in de lead
DGBD	2019Z18990	Vragen van de leden Leijten en Jasper van Dijk (beiden SP) aan de staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het zonder waarschuwing incasseren van een openstaande toeslagschuld.	7-okt	28-okt		FJZ:	24/10 besloten om uitselbrief te sturen
Ander departement is behandelaar Fin leest mee	2019Z19491	Vragen van het lid Van Weyenberg (D66) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën over de mogelijkheid van pensioenoverdracht uit het buitenland	11-okt	1-nov			
DGBD	ntb	Inbreng schriftelijk overleg over reactie op het bericht dat de Duitse regering al jarenlang een vergoeding betaalt aan voormalige SS-soldaten in Nederland	17-okt	28-nov			

GO UHB	Doorlopend	T	TK	18-mei-16	2015-2016	De staatsecretaris heeft toegezegd om in de Halfjaarsrapportages van de Belastingdienst verslag te doen over de voortgang van het proces van behandeling van informatie uit de Panama papers en de daarmee bereikte resultaten. (verhuld vermogen)	26/7: Op 17 april 2019 is in de 23e Halfjaarsrapportage Belastingdienst een toelichting op de ontwikkelingen gegeven. Op 2 juli 2019 is dit onderwerp ook belicht in de eerste voortgangsrapportage op het jaarplan 2019. 20/2/19: Opnemen in 23ste HJR 18/9 - Doorlopende toezegging, opgenomen in de 22ste HJR 13/9 - Van de in behandeling genomen dossiers is ongeveer de helft afgerond of in een ver gevorderd stadium van behandeling. De analyses en activiteiten in het toezicht hebben ondertussen geleid tot het opleggen van aanslagen tot een bedrag van per saldo € 7,2 miljoen (incl. boetes en rente). Inmiddels is er ook in één casus een strafrechtelijk traject ingezet. In een aantal andere gevallen wordt het instellen van een strafrechtelijk traject nog bezien. Daarnaast wordt overwogen tegen een aantal belastingplichtigen een civiele
FJZ GO	Doorlopend	T	EK/ TK	14 april 17 12 mei 17 29 mrt 18	2016-2017	De staatssecretaris heeft toegezegd de Tweede en Eerste Kamer van informatie voorzien over 'country-by-country reporting' - hoeveel landenrapporten de Belastingdienst heeft ontvangen van belastingplichtigen, hoeveel landenrapporten zijn ontvangen van andere landen via de uitwisseling en een kwalitatieve beschrijving van de ervaringen alsmede inzicht in veel voorkomende vervolgacties.	26/7/19: Op 17 april 2019 is in de 23e Halfjaarsrapportage Belastingdienst gerapporteerd over de ontwikkkelingen bij country-by-country reporting in 2018. 20/7 - RB: Doorlopend. Er is gerapporteerd in de 21ste Halfjaarsrapportage Belastingdienst. In 2019 zal hier opnieuw in de 23ste HJR over gerapporteerd worden. 12/4 - aan de ordegeweest in de 67e vergadering TK op 28 maart 2018. 30/3 - Aantallen ontvangen rapporten van belastingplichtigen en andere landen zijn opgenomen in de 21e HJR. DGBD36 is relevant voor lopende jaar 2018. Deze pas in 2019 in de opvolging.
GO UHB	Doorlopend	T	TK	1-jun-17	2016-2017	De staatsecretaris heeft toegezegd om jaarlijks een notitie toe te voegen aan de Halfjaarsrapportage Belastingdienst met een aanvulling op de aantallen APA's en ATR's. Er wordt per type ruling een voorbeeld of model gegeven zodat de Kamer kan zien hoe het in elkaar zit.	26/7/19:Op 17 april 2019 is het jaarverslag 2018 van het APA/ATR team bij de 23e Halfjaarsrapportage Belastingdienst aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. 13/9 - In uitvoering, consultatie ruling praktijk gaande. 20/7 - Doorlopend. Gerapporteerd aan de Tweede Kamer bij brief van 18 februari 2018, Kamerstukken II 2017/18, 25087 nr. 187. Verwijzing en samenvatting is ook opgenomen in 21ste Halfjaarsrapportage.
UHB	In behandeling	T	EK	28-mei-18	2017-2018	Gevraagd wordt of banken een controlerende rol zouden kunnen spelen ten aanzien van de aangifte van het bezit van Bitcoins bij de Belastingdienst. De staatsecretaris heeft toegezegd dit punt mee te nemen in de verdere uitwerking van de fiscale beleidsagenda.	8/8/19 Planning 4e kwartaal, update via Brief fiscale moties en toezeggingen. 26/9 - De Belastingdienst onderzoekt verdere mogelijke nalevingstekorten en handhavingsmogelijkheden voor een nadere invulling van de strategie rondom cryptovaluta. Onderdeel hiervan is de rol van andere private partijen, zoals banken, en afstemming met andere toezichthouders (zoals de AFM). Moment en wijze afdoening vraagt nog nadere bestuurlijke afstemming. 20/7 - RB: In behandeling. Integraal overleg over cryptovaluta zal worden gepland waarbij
IV&D	In behandeling	T	TK	1-okt-18	2018-2019	De staatssecretaris heeft toegezegd terug te komen op de ICT-doorlichting waar om is verzocht.	8/8/19 planning 4e kwartaal 2019> EY gecontracteerd. Per 12 juni gestart. Oplevering rapport door EY 31 oktober. Oplevering aan BWL, Kamer nov/dec 2019
IV&D	In behandeling	T	TK	28-mei-19	2018-2019	De staatssecretaris zegt toe dat er tegen het einde van dit jaar (2019) voor drie ketens een concreet uitgewerkt plan ligt dat een samenhangende aanpak laat zien om de uitdagingen van deze ketens het hoofd te bieden. Wanneer deze aanpak succesvol blijkt te zijn, zal deze daarna ook worden toegepast bij de andere probleemketens.	8/8 planning 4e kwartaal 2019 08/07 is versie 0.96 gedeeld door
UHB	In behandeling	T	EK	29-jan-19	2018-2019	De Staatssecretaris heeft toegezegd het Jaarplan van de Belastingdienst te verzenden aan de Eerste Kamer.	25/10/19 planning 12 november 2019
UHB	In behandeling	T	TK	6-dec-18	2018-2019	Toezegging om medio 2019 te rapporteren over de voortgang inzake de Interactiestrategie.	8/8/19 planning 3e kwartaal 2019 via de M&T-brief. 10/12: De planning is dit te realiseren op 1 juni 2019. Oplevering via een periodieke rapportage.
Cd O&P	In behandeling	T	TK	13-okt-17	2017-2018	De staatssecretaris heeft toegezegd een brief te sturen met de eindafrekening van de vertrekregeling en de diverse mogelijke arrangementen, inclusief de wijze waarop de overschrijding van de regeling betaald wordt.	20/7 - In behandeling. Rapportage aan de Kamer is voorzien in 2021.

Directie CAP	In behandeling	T	TK	5-nov-18	2018-2019	Toezegging om de invoering van de roettax per 1 januari 2020 te realiseren.	28/10: loopt op schema dankzij het IV-noodspoor. Update 25/7: Op basis van een risicoafweging is ingezet op de realisatie van een robuuste tijdelijke voorziening (RTV) tbv fijnstoftoeslag (eerder bekend onder roettax). De invoering staat gepland per 1-1-2020. De realisatie hiervan ligt op schema. Parallel wordt doorgewerkt aan het hoofdspoor: de implementatie van heffen en innen systemen. Hier zit ook de reguliere functionaliteit voor de fijnstoftoeslag in. De huidige planning voor implementatie van het hoofdspoor is tweede helft 2020. Op het moment dat implementatie van het hoofdspoor plaatsvindt, wordt met de RTV gestopt. 18/2: de implementatie van de roettax zal mogelijk weer worden vertraagd omdat de datum te ambitieus is gebleken. Een informerende notitie is onlangs naar de Stas gegaan en met een terugvaloptie, een tijdelijke IV-voorziening kan de oplossing bieden. Dit zal echter maximaal van eind december 2019 tot december 2020 kunnen worden gebruikt.
IV&D	Doorlopend	T	TK	7-feb-19	2018-2019	Toegezegd de Kamer in de reguliere rapportages op de hoogte houden over de voortgang van het pseudonimiseren.	8/8/19 Doorlopend. Is aanbod gekomen in de 23e HJR genoemd.
Toeslagen/UHB	In behandeling	T	TK	21-mrt-19	2018-2019	Toezegging van de Staatssecretaris om Toeslagen en de ADR te laten kijken naar andere CAF-zaken. (Ook aan bod gekomen 4 juli).	8/8/19 In behandeling, nog niet bekend
UHB/ BOA (I&S)	In behandeling	T	TK	21-mrt-19	2018-2019	Toezegging van de Staatssecretaris om aan te sluiten bij het traject Maatwerk in dienstverlening (ABD Topconsult).	28/10/19 vraag uitgezet bij I&S (8/8/19 planning 4e kwartaal 2019 Toeslagen is aangesloten bij het traject van ABD Topconsult over het leveren van maatwerk bij kwetsbare groepen. Er heeft een gesprek plaatsgevonden met Toeslagen.
FJZ/Toeslagen	In behandeling	T	TK	21-mrt-19	2018-2019	Toezegging van de staatssecretaris om in gesprek te gaan met de Nationale Ombudsman	8/8/19 Invulling vindt plaats na adviesrapport van Adviescommissie uitvoering Toeslagen
O&P	In behandeling	T	TK	19-6-2019	2018-2019	Grijze toezegging AO Belastingdienst (wel genoemd door de Staatssecretaris tijdens het debat, maar niet nogmaals herhaald door de VZ van de Tweede Kamer': inrichten permanent loket/commissie om integriteitsschendingen te kunnen melden	26/7: heeft de tijdelijke commissie integriteit Belastingdienst ingesteld. De bevoegdheid om deze permanent te maken ligt bij .
UHB / C&F	Doorlopend	T	TK	19-6-2019	2018-2019	'Grijze' toezegging AO Belastingdienst (tweede termijn): de quick wins en succesen van de Belastingdienst met de Kamer te blijven delen. Deze toezegging is niet door de voorzitter benoemd/herhaald.	
UHB/Toeslagen	In behandeling	T	TK	4-7-2019	2018-2019	Toezegging in AO Stopzetten KOT: dat de Stas de TK voor 1 okt dit jaar informeert over de stand van zaken van de schadevergoeding voor de betrokken ouders. (zie ook Motie)	8/8/19 In behandeling. Tussentijdse rapportage gepland 3e kwartaal 2019.
UHB/Toeslagen	In behandeling	T	TK	4-7-2019	2018-2019	Toezegging (wel genoemd in debat, niet herhaald door voorzitter) in AO Stopzetten KOT: dat de Stas de Kamer direct zal informeren over het advies van Commissie Donner als dat beschikbaar zal komen.	Planning 30-10
UHB/Toeslagen	In behandeling	T	TK	4-7-2019	2018-2019	Toezegging van de Stas (wel genoemd in debat, niet herhaald door voorzitter) in AO Stopzetten KOT: dat niet dezelfde mensen die voor CAF 11 procesmatig verantwoordelijk waren ook bij het huidige onderzoek naar CAF 11 betrokken zijn. (zie ook Motie)	

UHB/Toeslagen	In behandeling	T	TK	4-7-2019	2018-2019	Toezegging van de Stas (wel genoemd in debat, niet herhaald door voorzitter) in AO Stopzetten KOT: dat de schade geleden door de ouders in 2012 en 2013 ook vergoed zal worden, inclusief voor de ouders die niet in bezwaar zijn gegaan en de ouders die de terugvorderingen van de toeslagen wel betaald hebben. (zie ook Motie)	
FJZ	In behandeling	T	TK	13-jun-19	2018-2019	De Staatssecretaris zegt aan het lid Lodders toe dat in het jaarverslag van het APA/ATR-team aandacht besteed zal worden aan de bijdrage van de rulingpraktijk aan het vestigingsklimaat.	15/8/19 - In behandeling, planning nog niet bekend
FJZ	In behandeling	T	TK	13-jun-19	2018-2019	De Staatssecretaris zegt aan de leden Van Weyenberg, Snels en Leijten toe dat de commissie-Bouwman/Van der Geld na twee jaar zal evalueren of met het publiceren van geanonimiseerde samenvattingen van rulings met een internationaal karakter de beoogde transparantie over de rulingpraktijk wordt bereikt, en zal die evaluatie aan de Kamer doen toekomen.	15/8/19 - In behandeling, planning nog niet bekend
	Doorlopend	T	TK	1-apr-18	2017-2018	De staatssecretaris heeft toegezegd dat een keer per jaar gerapporteerd zal worden aan de Kamer over het programma bij de Belastingdienst met het doel om de technische achterstanden, de zogenaamde technische schuld, inzichtelijk te maken en op te lossen.	16/8: Een keer per jaar zal de stand worden opgenomen. Dit draagt bij aan het interne handelingsperspectief en de verantwoording aan uw Kamer.
KI&S en Toeslagen	Doorlopend	T	TK			Er wordt verder ingezet op: 1)het verbeteren van de digitale dienstverlening ten aanzien van het aantal gewerkte uren en de doelgroepstatus in het aanvraag- en mutatieproces; 2)het digitaal informeren van ouders; zo zullen ouders door middel van een app geattendeerd kunnen worden om op het juiste moment de juiste actie te ondernemen, en kunnen zij de wijzigingen eenvoudig doorgeven; 3)het vergemakkelijken een goede schatting te maken van het aantal opvanguren.	Verder is de ontwikkeling van een app in volle gang. In april is kwalitatief onderzoek uitgevoerd onder ouders, ten behoeve van het verkrijgen van informatie over de minimale functionaliteiten voor het gebruik van een kinderopvangtoeslag app. Zo is onder meer naar voren gekomen dat het ontvangen van signalen via de app en het kunnen inzien van de huidige situatie als meerwaarde wordt gezien. De komende tijd zullen de gewenste functionaliteiten verder worden uitgewerkt en getest onder gebruikers.
UHB/AFEP	In behandeling	T	TK	25-sep	2019-2020	De staatssecretaris zegt aan het lid Omtzigt toe dat hij het voorstel om de ADR onderzoek te laten doen naar de erf- en schenkbelasting inclusief een assurancerapport zal doorgeleiden en dat de minister de Kamer daarover zal informeren. Uit het debat (vanaf 14.33 uur) Omtzigt: "ik kan er echt niet bij dat de realisaties 400-500 miljoen lager waren dan de ramingen, terwijl er meer mensen doodgingen en de huizenprijzen door het dak gingen. Ik zou daar graag een ADR-rapport op hebben, inclusief een assurancerapport... Dan neem ik aan dat we binnen een paar weken horen of de ADR een assurance-rapport kan opstellen over deze vraag."	
UHB/Toeslagen	In behandeling	T	TK	25-sep	2019-2020	Toezegging aan Kamerlid Leijten dat de Staatssecretaris gezamenlijk met de bewindspersoon van Sociale Zaken een kabinetsreactie geeft op het zwartboek Toeslagen	Na herfstreces, planning niet bekend
I&S (check C&F/FEZ)	In behandeling	T	TK	25-sep	2019-2020	Toezegging dat de Staatssecretaris een lijst verstrekt aan de Kamer welke onderzoeken bij de Belastingdienst momenteel worden uitgevoerd door welke organisatie	Voor streces
O&P	In behandeling	T	TK	25-sep	2019-2020	Grijze Toezegging (niet heraald door de vz) van de Staatssecretaris om wetenschappers en deskundigen uit het bedrijfsleven te betrekken bij het onderzoek naar de cultuur van de Belastingdienst via een externe klankboardgroep	
CDC	In behandeling	T	TK	25-sep	2019-2020	Grijze Toezegging (niet herhaald door de vz) dat de Staatssecretaris de commissie van Financiën op enig moment verwelkomt op werkbezoeken te plegen bij de Belastingdienst	Notitie verwacht 1 nov

DEP	Nummer	indiener, partij en onderwerp en ingezonden	Ingezonden	Deadline	Behandelaar(s)	Meelezen	opmerkingen
DGBD	2019Z14887/2019D30534	Verzoek van de leden Omtzigt (CDA), Lodders (VVD) en Leijten (SP) voor een nog deze week te ontvangen brief over de omvang van het illegaal handelen van de Belastingdienst bij het bestrijden van toeslagenfraude	9-jul	12-jul	CAF-11		Brief : Ik kan op dit moment niet gedetailleerd antwoord geven op alle door u gestelde vragen die zijn ingediend op 9 juli jl. Ik ben daar pas toe in staat nadat de inventarisaties en onderzoeken van zowel de ADR als de adviescommissie uitvoering toeslage
DGBD	31066-499/2019D29749	Verzoek VCF inzake onderzoek ADR naar erf- en schenkbelasting. Bevestigen dat de bijstellingen van de ramingen van de inkomsten uit erf- en schenkbelasting worden meegenomen in de onderzoeksopdracht aan de ADR, conform het verzoek van de commissie in de brief van 23 mei jl. met kenmerk 2019D21367. Daarnaast verzoekt de commissie u de resultaten van het onderzoek van de ADR voorafgaand aan het algemeen overleg Belastingdienst, dat in het najaar zal worden ingepland, aan de Kamer te doen toekomen.	4-jul	15-aug			20 sept brief naar kamerverstuurd waar een reactie is gegeven op het onderzoek. C&F in gezamelijkheid met P en AFEP oppakken. Het gaat om een verzoek nav brief van Menno van 2 juli . In eerdere correspondentie met TK is overigens expliciet gecommuniceerd dat ramingen van de inkomsten uit erf- en schenkbelasting niet tot de ADR-onderzoeksopdracht behoort (maar dat CPB wel kijkt naar de ontwikkeling van de erfbelasting); dus we moeten even goed kijken wat mogelijk (en wenselijk) is op het verzoek van de TK. Reactie op een brief
DGFZ	25087-242/2019D29635	Brieven met verzoek n.a.v. de procedurevergadering van de VCF van donderdag 4 juli 2019: betreft vertrouwelijkheid informatie over belastingverdragen.	4-jul	15-aug			
DGBD	2019Z18740/2019D39007	Op 3 oktober 2019 heeft de commissie Financiën besloten u te vragen namens het kabinet een reactie te geven op de gang van zaken bij een onderzoek naar corruptie bij onder meer de Douane.	3-okt				Uitstelbriefje gepubliceerd 18-10
DGBD	2019Z20270/2019D42414	Het lid Leijten (SP) vraagt om een reactie aan de staatssecretaris van Financiën, te ontvangen vóór het wetgevingsoverleg over het Belastingplan 2020 op maandag 28 oktober, op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van hedenochtend inzake het terugvorderen van (kinderopvang)toeslagen.	23-okt	28-okt			
DGBD	2019Z20270/2019D42414	(email-procedure)Het lid Leijten (SP) vraagt de staatssecretaris de Richtlijnen verwijtbaarheid voor Kinderopvangtoeslag, Huurtoeslag en Zorgtoeslag naar de Kamer te sturen en antwoord te geven op de vraag hoeveel personen worden beschouwd als fraudeur met het predicaat "opzet of grove schuld"	23-okt				Uitstelbrief gestuurd op 25-10

Actueel overzicht 29-10-2019

DJZ nr. primo	organisatie (pers)	verzoeker	korte omschrijving (citeertitel)	datum ontvangst	ingebreke-stelling	wettelijke termijn	stand van zaken	beleids-directie	dossier-houder	omvang
geen	**NRC**	Min J&V	**zienswijze**: Wob-verzoek toetreding **Europees Openbaar Ministerie** (EOM)	2-8-2019	niet van toepassing	niet van toepassing		**belasting-dienst**		klein
A. 19098	De Onderzoeks-redactie (DOR)		**tabaksontmoedigingsmaatregelen** in het Nationaal Preventieakkoord	11-10-2019		**8 november**	in behandeling	IZV, Douane		lijkt beperkt
A. 19095	**FD**		WOB-verzoek FD inzake onderzoek erfbelasting: inzage in de daarin genoemde nadere onderzoeken ('controlequery's') naar vermogens tussen €0,5 en €1 miljoen, voor zowel de periode januari 2018 tot en met september 2018, alsook voor het daaraan gekoppelde onderzoek naar dezelfde gegevens vanaf 2017.	24-9-2019		**22 oktober**	mogelijk persvraag	**DGBD**		
A. 19093	n.v.t		correspondentie van de inspecteur	20-9-2019		**18 oktober**	in de lijn	**DGBD**		ntb
A. 19093	Platform Investico		het toezichts- en/of handhavingsbeleid van de Belastingdienst op ANBI's	12-9-2019		**7 november**	uitgezet bij ANBI-team en DGBD	DGBD / Belastingdienst		groot
19081	Fiscion Belastingadviseurs		**fiscale positie** van personen betrokken bij de verdediging van verdachten van in Nederland gevestigde internationale (straf)hoven.	23-8-2019		**18 oktober**	gesproken met verzoeker	**DGBD / Belastingdienst**		beperkt
A2. 19072	**RTL Nieuws**		CAF11-zaak en **overige CAF zaken**	29-7-2019		**23 september**	streefdatum 31 oktober	**DGBD / Belastingdienst**	UHB/DGBD	zeer groot
A. 190611	Neve belasting-adviseurs		**Memoranda of Understanding inzake de FIOD** Vervolgvragen op het tweede Wob-verzoek waarin de lijst met MoU's die de FIOD heeft gesloten is openbaar gemaakt. vraagt nu op de openbaarmaking van deze MoU's.	11-6-2019		**opgeschort**	zienswijze gevraagd	**FIOD/Belastingdienst**		beperkt
A. 190503	**De Corres-pondent**		**Wet excessief lenen bij eigen vennootschap**: alle documenten ter voorbereiding van de Wet excessief lenen, de documenten ten behoefte van ramingen van opbrengsten en naar rekening-courant schulden van de DGA's	3-5-2019		28-6-2019	in behandeling	**DGFZ/ DGBD**		gemiddeld
A. 190504	**De Corres-pondent**		documenten t.a.v. de **bedrijfsopvolgings-regeling** en alle wijzigingen van de Wet	3-5-2019		28-6-2019	concept besluit	**DGFZ / DGBD**		gemiddeld
B.			Bezwaar inzake beleid afsluiten akkoorden met **buitenlandse fiscale autoriteiten**	11-6-2019				**DGBD**		
B.	Litigation		Bezwaar tegen Wob-besluit inzake successiewet en kunst- en **cultuur objecten**	18-7-2019	12-07-19			**DGBD**		
C. 1715			Bezwaar tegen Wob-besluit inzake 'ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht bij een ernstig vermoeden van plichtsverzuim'.	20-9-2019	ZWO 19/1715 WOB PRM		verweerschrift in de lijn	Belasting-dienst		
C. 4458			Beroep tegen Wob-besluit inzake vaststellen fiscale woon- en vestigingsplaats.	22-8-2019	AMS 19 7 4458 WOB		nog verweren!!	**Belastingdienst**		
C. 4380	Stichting Onder-zoek Multina-tionale Ondernemingen	SOMO	Beroep inz. aangiftegegevens over **Marokko en de Westelijke Sahara import.**		A MS 18 /4380 WOB		herstel gebrek	**Douane**		Vleugels
C.		RTL	Beroep tegen Wob-besluit inzake vaststellingsovereenkomst met **Shell over dividendbelasting**.				wachten op uitspraak	**DGBD**		Vleugels
C.			Toeslagen inzake **CAF 11**, het gaat vooral om motiveringsgebrek en niet om missende documenten	31-5-2019			nog verweren!!	**DGBD**		Van Ginneken
C. 3560	Universiteit Leiden		Beroep inzake de **brief van de VHMF** aan staatssecretaris de Jager imbt een aantal zaken.	7-6-2019	SGR 19 / 3560 WOB,		verweerschrift is opgesteld, afhankelijk van zittingsdatum versturen	**DGBD**	nvt	nvt
D.			Toeslagen, net binnen bij minfin	30-aug	201905460/1/A3	11-10-19	verweerschrift verstuurd	**DGBD**		
D.			interpretatie artikel 67 Awr	8-7-2019			nog verweren!!	**DGBD**		

Voorraadagenda werkoverleg 2019

Losse onderwerpen

- Programma MI & RM en productie MKB – MKB & C&F **<Agenda 30 oktober>**
- Jaarplan Douane 2020 - Douane
- Strategietraject Douane - Douane
- E-commerce - Douane
- Integriteit – Douane **<Agenda 14 november>**
- Doorontwikkeling HT - UHB
- Jaarplan in de toekomst 2021 - UHB

Maandelijks

- Wervingsrapportage - CD O&P
- Rapportage vernieuwingsprojecten BIA – BIA
- Douane komt maandelijks langs voor diverse onderwerpen – Douane
- Ketenplannen – UHB **<Agenda 14 november>**

Twee maandelijks

- Lopende onderzoeken ARK - C&F

Elk Halfjaar

- Rapportage damages – CAP

November

- Strategische heroriëntatie – I&S